



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 70 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i yrkestransportlova
(oppheving av behovsprøvingen for
drosje mv.)



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 70 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i yrkestransportlova
(oppheving av behovsprøvingen for
drosje mv.)

Innhold

1	Hovedinnhold i proposisjonen	5	3.8.7	Universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport	23
2	Bakgrunn for lovforslaget og høring	6	3.8.8 3.8.9	Regler for kjøp av drosjetjenester Avgiftsregelverket knyttet til drosje	23 23
2.1	Drosjemarkedet og behovet for endringer	6			
2.2	Beskrivelse av drosjemarkedet	6	4	Drosjeregulverket i andre nordiske land	26
2.2.1	Overordnede rammevilkår og nøkkeltall om drosjemarkedet	6	4.1	Sverige	26
2.2.2	Gjennomgang av hvordan drosjemarkedet fungerer	9	4.2	Danmark	27
2.2.3	Synspunkter fra Delingsøkonomiutvalget	12	4.3 4.4	Finland	28
2.3	Teknologiske endringer	13		Erfaringer med deregulering av drosjemarkedet i ulike land	28
2.4	Drosjeregulering og forholdet til EØS-retten	13	5	Nærmere om	
2.5	Høring	14	5.1 5.2	høringsforslagene	30
3	Gjeldende rett	16		Oversikt	30
3.1	Løyvepliktig persontransport	16	5.2.1	Oppheving av behovsprøvingen og driveplikten mv.	30
3.2	Regulerings- og løyvemyndigheter	17	5.2.2 5.2.3	Departementets forslag	30
3.3	Løyveregulering for drosje	17	5.3	Høringsuttalelser	31
3.3.1	Behovsprøving	17		Departementets vurderinger	34
3.3.2	Driveplikt	18	5.3.1	Tiltak for å sikre tilstrekkelig drosjetilbud i hele landet	38
3.3.3	Krav om tilknytning til drosjesentral	18	5.3.2 5.3.3	Innledning	38
3.4	Objektive krav til løyvehaver	18	5.3.4	Departementets forslag	39
3.4.1	Innledning	18	5.4	Høringsuttalelser	46
3.4.2	Krav om å drive faktisk og varig virksomhet i Norge	19	5.4.1	Departementets vurderinger	49
3.4.3	Krav om god vandel	19	5.4.2	Krav om drosjeløyve og objektive krav til løyve	52
3.4.4	Krav om tilfredsstillende økonomisk evne	19	5.4.3	Departementets forslag	52
3.4.5	Krav om tilstrekkelig faglig kompetanse	20	5.5	Høringsuttalelser	53
3.5	Løyvekategorier for persontransport med motorvogn utenfor rute	20	5.5.1 5.5.2	Departementets vurderinger	53
3.6	Krav til drosjefører – kjøreseddel..	21	5.6	Oppheving av hjemmel for å gi forskrifter om særskilte løyvekategorier	54
3.7	Krav til kjøretøyet	21	5.6.1	Departementets forslag	54
3.7.1	Miljøkrav til drosjer	21	5.6.2	Høringsuttalelser	55
3.7.2	Krav til motorvognens utrustning	21	5.6.3	Departementets vurderinger	56
3.8	Øvrige rammevilkår	21	5.7	Tilknytning til drosjesentral	56
3.8.1	Innledning	21	5.7.1	Departementets forslag	56
3.8.2	Taksameter	21	5.7.2	Høringsuttalelser	57
3.8.3	Merking av kjøretøy	22	5.7.3	Departementets vurdering	58
3.8.4	Registrering av kjøretøy som drosje	22	5.8	Krav om loggføring av turer	60
3.8.5	Unntak fra løyveplikt	22	5.8.1	Departementets forslag	60
3.8.6	Maksimalpris og regler for prisberegning	22	5.8.2 5.8.3 5.9	Høringsuttalelser	62
				Departementets vurderinger	63
				Tidsbegrensede drosjeløyver	65

5.9.1	Departementets forslag	65	5.16	Overgangsordninger	77
5.9.2	Høringsuttalelser	65	5.16.1	Departementets forslag	77
5.9.3	Departementets vurdering	65	5.16.2	Høringsuttalelser og departementets vurdering	78
5.10	Kjøreseddel	65			
5.10.1	Innledning	65	6	Evaluering av regelverks- endringene.....	79
5.10.2	Departementets forslag – Kjentmannsprøve	65			
5.11	Miljøkrav til drosjer	72	7	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	80
5.11.1	Departementets forslag	72			
5.11.2	Høringsuttalelser	72	7.1	Sammendrag	80
5.11.3	Departementets vurderinger	73	7.2	Oppheving av behovsprøvingen og driveplikten mv.	80
5.12	Krav til utstyr under løyvepliktig transport	74	7.3	Fylkeskommunenes adgang til å gi lokale eneretter	81
5.12.1	Departementets forslag	74	7.4	Krav om drosjeløyve og objektive krav	82
5.12.2	Høringsuttalelser og departementets vurdering	74	7.5	Oppheving av særskilte løyve- kategorier	82
5.13	Drosjetilbud rettet mot allmennheten på offentlig plass	74	7.6	Sentraltilknytning og loggføring...	83
5.13.1	Departementets forslag	74	7.7	Tidsbegrensede løyver	83
5.13.2	Høringsuttalelser	75	7.8	Kjøreseddel – krav til sjåfør	83
5.13.3	Departementets vurderinger	75	8	Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget	85
5.14	Fastsetting av øvre grense for overtredelsesgebyr	75			
5.14.1	Departementets forslag	75			
5.14.2	Høringsuttalelser	76			
5.14.3	Departementets vurderinger	76			
5.15	Iverksettelse	76			
5.15.1	Departementets forslag	76			
5.15.2	Høringsuttalelser	76			
5.15.3	Departementets vurderinger	77			
				Forslag til lov om endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøvingen for drosje mv.).....	87



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 70 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøvingen for drosje mv.)

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet 10. april 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnhold i proposisjonen

Samferdselsdepartementet fremmer her forslag til endringer i lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy. Forslaget til endringer er knyttet til regelverk som gjelder drosjetransport.

Det har over tid vært indikasjoner på at drosjemarkedet ikke fungerer optimalt. I tillegg har EFTAs overvåkningsorgan (ESA) pekt på at deler av regelverket er i strid med EØS-avtalen. Forslagene til lovendringer innebærer en stor revisjon av drosjereguleringen, og har til formål å legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet, som skal bidra til gode tilbud til de reisende. Samtidig er det viktig å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet. De foreslåtte lovendringene skal gjøre det enklere å etablere seg i næringen og drive virksomhet på en god måte, også basert på forretningsmodeller som tar i bruk ny teknologi. Et nytt regelverk skal ivareta de reisendes sikkerhet og bidra til at det er en ryddig og seriøs drosjenæring. Regelverket skal være i overensstemmelse med EØS-retten.

Hovedpunktene i forslaget til lovendringer er å:

- Oppheve antallsreguleringen med tilhørende driveplikt.
- Gi fylkeskommunene adgang til å tildele eneretter for drosjetransport i kommuner med innbyggerantall og befolkningstetthet under en viss terskelverdi.
- Videreføre krav om drosjeløyve, men lempe på innholdet i løyvekravet ved å fjerne kravet om faglig kompetanse for løyvehavere.
- Innføre 10-årige drosjeløyver.
- Oppheve sentraltilknytningsplikten for drosjer og innføre en plikt til loggføring av alle drosjeturer.
- Innføre fagkompetansekrav for fører av drosje.
- Innføre krav om at søker til kjøreseddel må ha hatt førerkort i klasse B i minst to år før vedkommende kan tildeles kjøreseddel for drosje.
- Justere hjemmelen for fylkeskommunene til å kunne stille miljøkrav til drosjer, slik at miljøkrav må knyttes til kommunegrensene.

2 Bakgrunn for lovforslaget og høring

2.1 Drosjemarkedet og behovet for endringer

Rammevilkårene for drosjemarkedet har endret seg betydelig siden den gjeldende drosjereguleringen ble innført. Blant annet har teknologiske fremskritt bidratt til enklere tilgang på informasjon, oppdatert informasjon i sanntid og nye måter å formidle tjenester på. Drosjetjenester i dag leveres stort sett på samme måte som tidligere; gjennom samme organisering, for samme markeder, til samme kvalitet og gjennom samme forretningsmodeller. I NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi* skriver Produktivitetskommisjonen at entreprenørskap som skaper innovasjon er en av drivkreftene for produktivitetsvekst. Produktivitetskommisjonen peker på at konkurransebegrensende reguleringer bør gjennomgås for å legge til rette for økt produktivitet.

Det har vist seg at konkurransen i drosjemarkedet er svak. Høye etableringsbarrierer gjennom antallsbegrensning av drosjeløyver og en rekke restriksjoner for å få drosjeløyve, kan virke hemmende på konkurranse. Kundene kan dermed oppleve høyere priser og dårligere kvalitet på drosjetjenestene enn ved velfungerende konkurranse. I de senere årene har det blitt lagt mer og mer vekt på betydningen av velfungerende markeder og konkurranse for å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette er også i samsvar med tendensen i resten av Europa og utviklingen i EØS-retten.

De siste årene har videre sett en betydelig og rask teknologisk utvikling. Ny teknologi kan legge til rette for nye forretningsmodeller, slik at markedsaktører kan tilby drosjetjenester på nye og mer kostnadseffektive måter. Kundene har også forventninger om at ny teknologi tas i bruk, som kan bidra til et enda bedre drosjetilbud. Disse utviklingstrekkene har skapt behov for å foreta en ny vurdering av om dagens drosjeregulering er tilpasset det norske samfunnet slik det er i dag. Departementet har på denne bakgrunn foretatt en gjennomgang av drosjereguleringen.

Behovet for å oppdatere drosjereguleringen har også blitt tydeliggjort gjennom den grunngitte

uttalelsen fra ESA om det norske drosjereguleringen av 22. februar 2017 og rapporten fra Delingsøkonomiutvalget av 6. februar 2017 (NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*).

Departementet gjennomgår nedenfor de forholdene som utgjør bakgrunnen for forslagene om endring av drosjereguleringen. Departementet gir i kapittel 2.2 en beskrivelse av drosjemarkedet og behovet for endringer, i kapittel 2.3 en gjennomgang av teknologiske endringer og i kapittel 2.4 en beskrivelse av drosjereguleringen og forholdet til EØS-retten.

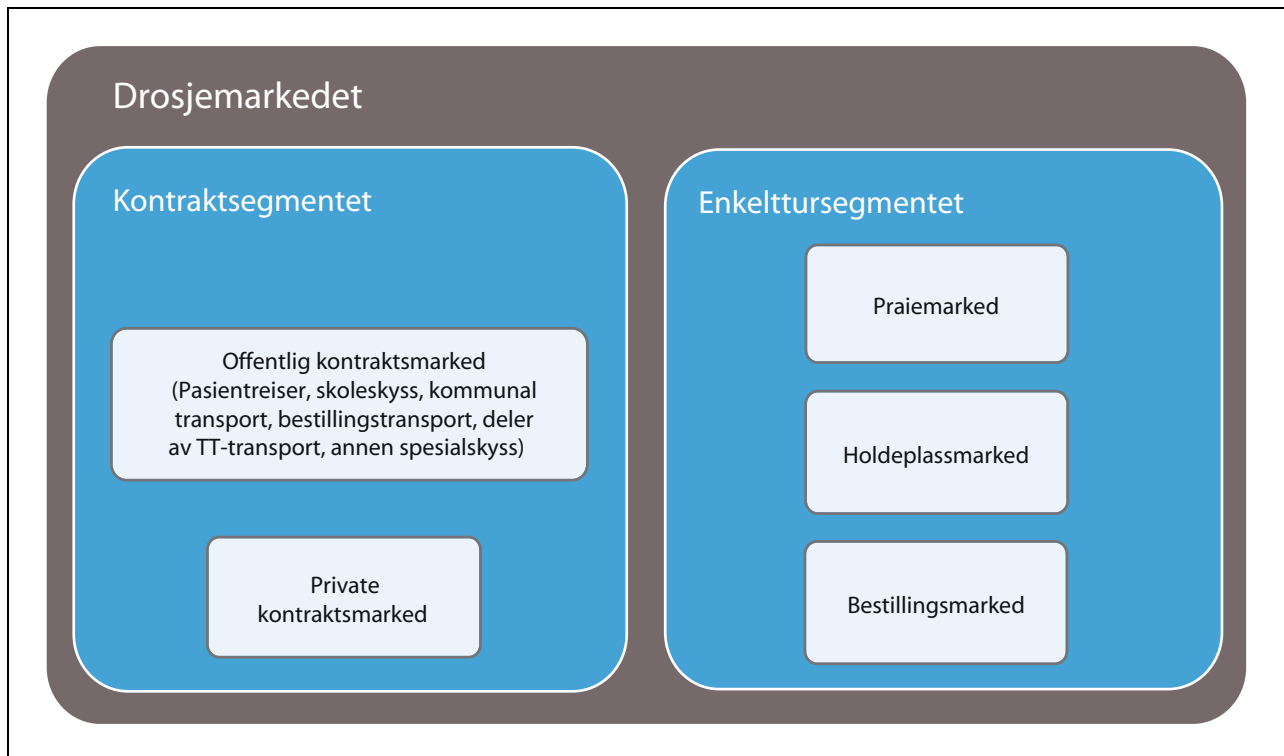
2.2 Beskrivelse av drosjemarkedet

2.2.1 Overordnede rammevilkår og nøkkeltall om drosjemarkedet

Drosjetransporten er et skreddersydd og fleksibelt persontransporttilbud fra et punkt til et annet. I motsetning til kollektivtransporten, som har begrensede åpningstider, faste ruter, stoppesteder og avgangsmønstre, kan drosjetransporten i større grad tilpasses kundens spesifikke transportbehov. Det er videre en forventning om at drosjetjenester skal oppleves som et trygt og komfortabelt transportalternativ. I tilfeller der gange, sykling, kollektivtransport eller personbil ikke er egnet, kan drosjetjenester være det eneste transportalternativet.

Drosjemarkedet er imidlertid ikke ensartet. Behovet for drosjetjenester vil kunne variere avhengig av formålet med reisen, hvem kunden er og hvor i landet kunden befinner seg. Drosjemarkedet blir ofte delt i to hovedsegmenter med ulike egenskaper og ulike forutsetninger for konkurranse; enkelttursegmentet og kontraktsegmentet.

Enkelttursegmentet omfatter drosjer som praies på gaten (praiemarkedet), drosjer som hyres fra holdeplass (holdeplassmarkedet) og drosjer som bestilles på forhånd (bestillingsmarkedet). I disse delmarkedene betaler kunden reisen direkte til sjåføren og det kan være krevende å på forhånd skaffe sammenliknbare priser fra andre operatører. Hovedparten av reisene under ordningen for tilrettelagt transport for funksjons-



Figur 2.1 Ulike delsegmenter i drosjemarkedet

hemmede (TT-ordningen) omfattes av disse delmarkedene. Betalingen skjer gjennom en refusjon fra fylkeskommunene og eventuelt en egenandel fra brukeren.

Kontraktsegmentet omfatter drosjetjenester for private og offentlige oppdragsgivere der vilkårene for transporten er fastsatt i avtale mellom oppdragsgiver og tilbyder (kontraktmarkedet). For å kunne tilby kontraktskjøring i dag, må leverandøren ha et løyve, som også innebærer en driveplikt i enkelttursegmentet. Løyvehaver konkurrerer om kontrakter, som normalt inngås som rammeavtaler for et uspesifisert antall turer. Kontraktene regulerer kjøreforpliktelsene og priser. Som det fremgår av Figur 1 omfatter det offentlige kontraktsegmentet flere typer reiser. Kjøp av pasientreiser og skoleskyss utgjør de største kontraktsområdene. For eksempel ble det i 2017 gjennomført om lag 8,5 mill. pasientreiser med eller uten rekvisisjon, der en vesentlig del av reisene ble foretatt med drosje. De statlige helseforetakene kjøpte samme år pasientreiser for om lag 2,25 mrd. kroner til sammen.¹ Kontraktmarkedet utgjør dermed en vesentlig del av det totale drosjemarkedet.²

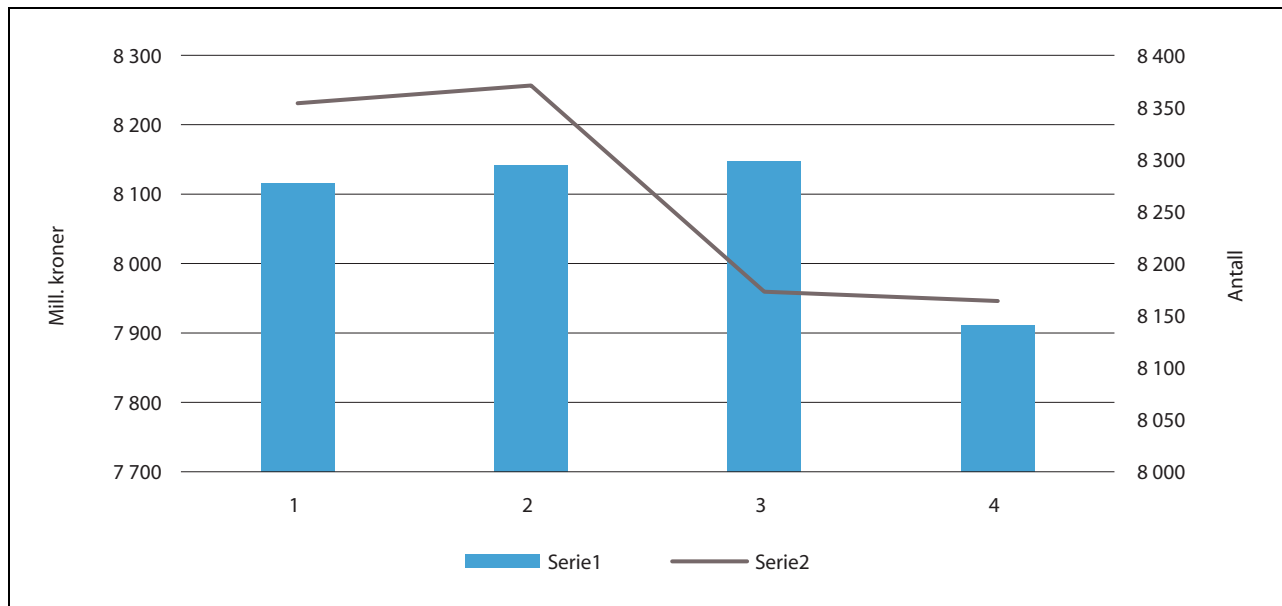
Kjernen i dagens regulering av drosjemarkedet er behovsprøvingen (antallsreguleringen) av løyver. Et drosjeløyve gir en «eksklusiv» rett til å tilby drosjetjenester i løyvedistriktet, og samtidig en plikt til å tilby drosjetjenester under bestemte vilkår. Dette omtales som driveplikt. Driveplikten kan for eksempel innebære krav om å tilslutte seg en sentral, plassering på bestemte stasjoneringsteder og åpningstider som sikrer et tilbud gjennom hele døgnet.

Med driveplikten har løyvehavere plikt til å betjene områder og tider av døgnet som ellers sannsynligvis ikke ville ha blitt levert i et uregulert marked. Gjennom en eksklusiv rett til å drive drosjevirkosomhet får løyvehaver beskyttelse mot andre konkurrenter, som ellers kunne ha forringet inntektsgrunnlaget. Løyvehaver kan dermed benytte inntektene fra lønnsomme områder og perioder til å tilby drosjetjenester i ulønnsomme områder og perioder.

Løyveholderne organiserer seg i all hovedsak gjennom tilslutning til drosjesentraler. Drosjesentralenes primære oppgave er å organisere, admi-

¹ <https://pasientreiser.no/om-pasientreiser/pasientreiseordningen>

² Departementet har ikke tall på antall skolereiser som ble utført med drosje. I 2017 hadde om lag 24 000 elever rett på lukket skoleskyss og det ble gjennomført om lag 80 mill. skolereiser i alt. All skoleskyss inkluderer både lukket og åpen skoleskyss gjennomført med drosje, buss, ferjer og forstadsbaner/sporveier.



Figur 2.2 Utviklingen i omsetning og antall løyver i perioden 2014–2017

Kilde: Drosjetransport SSB (2017)

nistrere og formidle transportoppdrag på vegne av løyvehaverne og markedsføre sentralens drosjetjenester.

Flexibiliteten drosjetransporten gir kunden, ved at det er kundene som bestemmer tid og sted for transporten, innebærer videre at det i utgangspunktet er dyrere å produsere og bruke drosjetransport enn mange andre persontransportformer. I kontraktmarkedet er det avtalefrihet mellom tilbyder og kjøper til å fastsette priser. Maksimalpriser for enkelttursegmentet fastsettes av Konkurransetilsynet og gjelder i store deler av landet. I de fleste større byer har drosjesentralene fått unntak fra maksimalpriser og kan selv bestemme prisene.

I en brukerundersøkelse utført av Norstat for Forbrukerrådet i 2015, svarte 9 av 10 personer at de benytter seg av drosjetilbudet, men i varierende grad. Drosjetransporten utgjør således en sentral del av det samlede persontransporttilbudet i Norge.³

Per juni 2018 er det registrert 8 167 drosjeløyver, 266 selskapsvognløyver⁴ og 321 løyver for transport for funksjonshemmede i løyveregistret.⁵ I 2017 omsatte drosjenæringen for totalt

7 911 mill. kroner. Figur 2 viser at det er en reduksjon i antall drosjeløyver og omsetning i drosjemarkedet i 2017 sammenliknet med tidligere. Drosjene kjørte i alt 502 mill. kilometer i 2017, hvorav 266 mill. kilometer ble kjørt med passasjer i drosjen. Av den samlede kjørelengden i 2017 ble 53 pst. utført med passasjer i bilen. Det har vært en jevn nedgang i antallet kjørte kilometer både med og uten passasjer siden 2014. Til sammenlikning har antallet passasjerkilometer i kollektivtransporten økt i samme periode, og i 2017 utgjorde antallet passasjerkilometer i kollektivtransporten om lag 8 438 mill. kilometer.⁶

Pris per kilometer med passasjer var på 29,70 kroner i 2017. Både utnyttelsesgraden og prisen per kilometer med passasjer i bilen har vært relativt stabil over flere år, men her er det store variasjoner mellom regionene.⁷

Drosjemarkedet kjennetegnes av store svingninger i etterspørselen av drosjetjenester over tid, både gjennom døgnet, uken og mellom sesonger. Dette er særlig fremtredende i enkelttursegmentet, men også til en viss grad i kontraktsegmentet. I en rapport som Oslo Economics har utarbeidet på oppdrag av Samferdselsdepartementet illustreres variasjonen i etterspørselen over døgnet og uken ved hjelp av data over antall turer fra Hedmark taxi og Oslo taxi.

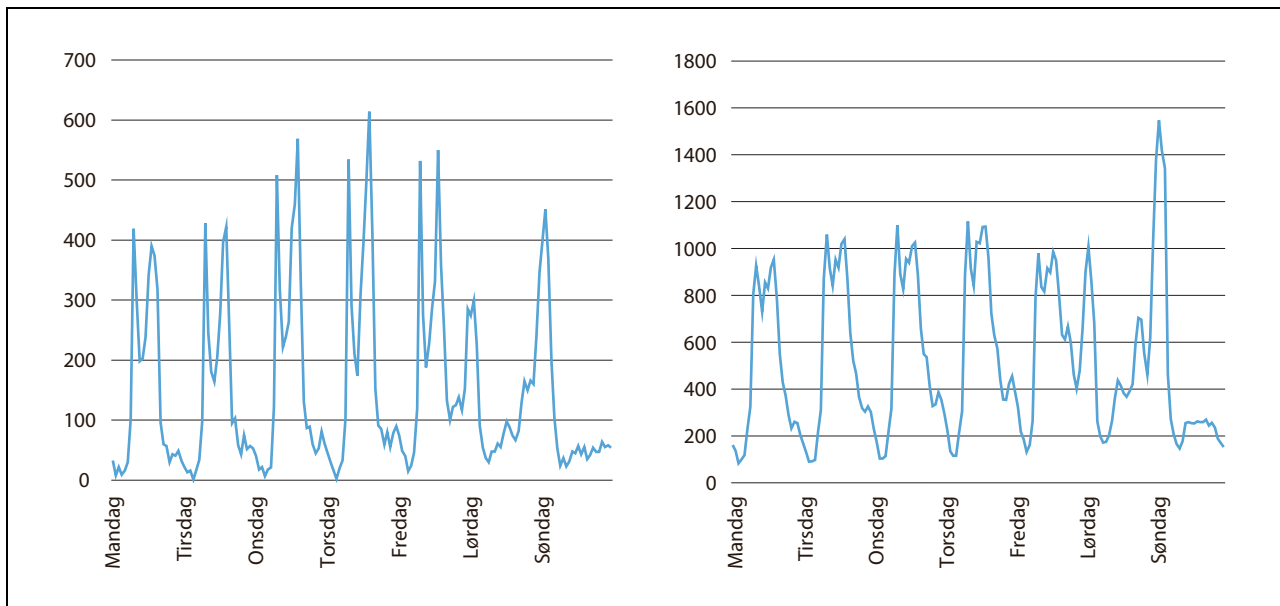
³ <https://www.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2015/10/Undersøkelse-taxi-rapport.pdf>

⁴ Selskapsvognløyve gir innehaver rett til å drive persontransport med motorvogn registrert for høyst 8 sitteplasser i tillegg til førersetet. Som selskapsvogn må bare brukes eksklusivt materiell godkjent av løyvemyndigheten.

⁵ www.transportloyve.no

⁶ SSB (2017) KOSTRA-statistikk

⁷ SSB (2017) <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/statistikker/drosje/aar>



Figur 2.3 Gjennomsnittlig antall turer med passasjerer i Hamar (venstre) og Oslo (høyre) per mars 2017

Kilde: Oslo Economics (2017) *Behov for antallsregulering av drosjeløyver for Norges Taxiforbund*

Figur 3 viser at det er betydelige variasjoner i antall turer på ulike tider av døgnet og på de ulike ukedagene. Etterspørselen er høyest på morgenen og om ettermiddagen i ukedagene, og natt til lørdag og søndag. Videre er det svært få turer nattestid på hverdager. Flere taxisentraler opplyser at de praktiserer pliktvakter på tider med lav etterspørsel for å dekke en viss grunnberedskap som driveplikten forplikter.

Det er også store regionale forskjeller i drosjemarkedet. I byer og områder med mange innbyggere og høy befolkningstetthet er det større kundegrunnlag for drosjetjenester enn i distriktsområder med få innbyggere og lav befolkningstetthet.

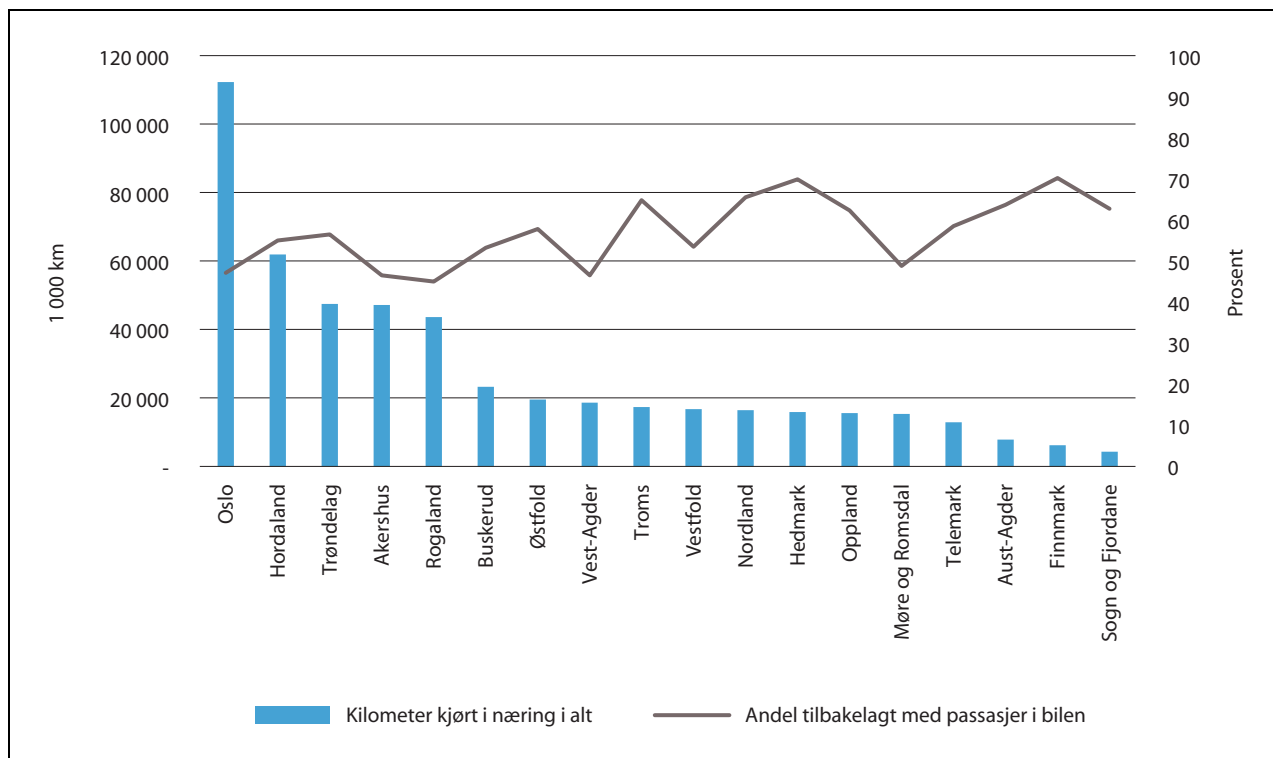
Figur 4 viser at drosjekjøringen i Oslo alene utgjorde mer enn 22 pst. av totalt kjørte kilometer i hele landet. Sogn og Fjordane i motsatt ende hadde mindre enn 1 pst. av all drosjekjøring i landet. Det er også store forskjeller i utnyttelsesgraden av drosjene. I 2017 hadde Hedmark og Finnmark størst andel kjøring med passasjer på 70 pst., mens Rogaland kun hadde en andel på 45 pst.

Bak Figur 4 skjuler det seg også store regionale forskjeller i utviklingen i drosjekjøringen og utnyttelsen av drosjene. Den største reduksjonen i kjørte kilometer siden 2014 var i Rogaland og Oslo med en nedgang på henholdsvis 16 og 14 pst. Buskerud og Troms hadde i samme perioden sterkest økning i kjørte kilometer med henholdsvis 11 og 9 pst.

Variasjonene i etterspørselen på ulike tider som illustrert i Figur 3, tyder på at det kan være bedriftsøkonomisk lønnsomt å drive drosjevirkosomhet i periodene med høye topper. Variasjonene mellom ulike geografiske områder kan tyde på at det vil være attraktivt å drive drosjevirkosomhet på steder med mange innbyggere og høy befolkningstetthet. I områder og på tider med lavt kundegrunnlag, er det ikke nødvendigvis like lønnsomt å tilby drosjetjenester. Disse variasjonene i etterspørselen etter drosjetjenester har derfor vært en sentral del av bakgrunnen for dagens regulering med behovsprøving.

2.2.2 Gjennomgang av hvordan drosjemarkedet fungerer

De ulike segmentene i drosjemarkedet har ulike forutsetninger for konkurranse. I kontraktsegmentet har oppdragsgiver mulighet til å fastsette kontraktsvilkår som regulerer de forhold som oppdragsgiver ønsker å regulere, herunder priser, åpningstider, sanksjoner og rapportering. Kundene består gjerne av en mer homogen gruppe og etterspørselsmønsteret kan være lettere gjenkjennelig. Tjenestene i kontraktsegmentet kan derfor være enklere å kartlegge enn i enkeltursegmentet. Departementet konsentrerer seg derfor primært om hvordan enkeltursegmentet fungerer i dag, men gir også en kort beskrivelse av kontraktsegmentet avslutningsvis i dette kapitlet.



Figur 2.4 Kilometer drosjekjøring i alt og andel tilbakelagt med passasjer i 2017

Kilde: Drosjetransport SSB (2017)

Erfaringer fra dagens drosjemarked viser at det er flere sider ved dagens regulering som fungerer godt i enkelttursegmentet. Det er generelt god tilgjengelighet til drosjer. Gjennom driveplikten kan fylkeskommunene styre drosjetilbudet for å dekke kundenes transportbehov. For kundene er tilgjengelighet en viktig premisse ved valg av drosje.⁸ Det er departementets inntrykk at kvaliteten på materiellet/drosjene også er god. Gjennom organiseringen i enkeltpersonforetak er løyvehavere også eier av bilen, noe som kan gi insentiv til å ta godt vare på drosjene. I tillegg bidrar reduserte engangsavgifter til lavere kostnader og kan dermed bidra til raskere fornying av drosjeparken. Videre tyder det på at organiseringen av løyvehavere i sentraler bidrar til større grad av ryddighet og effektivitet.

Samtidig er det flere sider ved drosjereguleringen som ikke fungerer like godt. Det er forhold som helt klart tyder på at konkurransen i markedet ikke er særlig effektiv og det er varierende grad av kvalitet på tjenestene. Prisstrukturen er komplisert og gjør det derfor vanskelig for kundene å sammenlikne priser. Rapporter fra blant annet Konkurransetilsynet⁹ og Forbrukerrådet¹⁰

viser at konkurransen i drosjemarkedet fungerer dårlig, og fremhever særlig svak prisinformasjon og høye etableringsbarrierer som viktige forklaringsfaktorer.

I dagens system med behovsprøving fastsetter fylkeskommunene antallet løyver. Dette kan fremkalle et lavere drosjetilbud på steder og tider med høy etterspørsel og et høyere tilbud på steder og tider med lav etterspørsel, enn det som er optimalt. Som vist i Figur 3 og Figur 4 kjennetegnes drosjemarkedet av store svingninger i etterspørselen i ulike perioder og store variasjoner mellom regionene. Med et fast antall løyver kan ikke markedsaktørene fritt tilpasse drosjetilbudet etter etterspørselen i markedet. En ordning med behovsprøving og antallsregulering gir dermed et dårlig grunnlag for velfungerende konkurranse i markedet og lite fleksibilitet for markedsaktørene.

I tillegg til variasjonen i etterspørselen kan markedssvikter bidra til at ressursallokeringen blir ineffektiv i drosjemarkedet. Drosjemarkedet kjennetegnes blant annet av asymmetrisk infor-

⁸ Menon-publikasjon 15/2011 Behovsanalyse av antall drosjer i Oslo og Akershus

⁹ http://www.konkurransetilsynet.no/globalassets/filer/publikasjoner/rapporter/rapport_drosjemarked-for-fremtiden.pdf

¹⁰ <https://www.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2015/10/Taxiutredning.pdf>

Tabell 2.1 Snittpriser i kroner per by i perioden etter midnatt og før kl. 06:00 i 2015

By	Hverdag	Helg	Mandag
Oslo	310	356	340
Bergen	294	328	302
Trondheim	334	362	334
Stavanger	319	319	319
Kristiansand	335	361	335
Drammen	329	353	329
Maksimalpris	274	274	274

¹ https://www.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2015/09/Taxi_pdf.pdf

Kilde: Forbrukerrådet (2015)¹

masjon. Informasjon om pris og kvalitet er ofte lite tilgjengelig for kundene. Prisstrukturen er komplisert og det er vanskelig å lete etter det billigste tilbudet. I en brukerundersøkelse utført av Norstat for Forbrukerrådet i 2015 svarte 2 av 3 spurte at det er vanskelig å finne ut på forhånd hva drosjeturen kommer til å koste. I praiemarkedet vil det videre være særlig stor usikkerhet om når neste drosje vil være tilgjengelig, og denne usikkerheten om ventetid kan utgjøre en ekstra kostnad. Disse forholdene innebærer at kundene er mindre prissensitive enn i et marked der forholdene ligger til rette for virksom konkurranse.

Videre er det stordriftsfordeler i markedet der drosjesentralene kan spre kostnadene ut over mange løyvehavere. Store sentraler kan også tiltrekke seg flere kunder gjennom høy tilstedeværelse og stordriftsfordeler ved markedsføring av tjenestene. Dette trekker i retning av få og store sentraler i markedet. Dette bekreftes av en utredning fra Forbrukerrådet¹¹ som viser til at store sentraler dominerer markedet i de fleste byene og at det har vært lite innovasjon i drosjemarkedet. Innbetalinger fra løyvehavere utgjør hovedparten av inntektene til drosjesentralene og drosjesentralene konkurrerer derfor først og fremst om å tiltrekke seg løyvehavere. Drosjesentralene har begrensede muligheter til å styre og sanksjonere de som utøver drosjetjenestene. I praksis har derfor drosjesentralene lite insentiver til å sette ekstraordinære krav til kvalitet, miljøløsninger, lavere priser eller annen differensiering og innovasjon som innebærer en kostnad for løyvehaverne.

Store sentraler kan igjen medføre nettverks-effekter i drosjemarkedet. Med mange løyvehavere vil kundene ha en forventning om høy grad av tilgjengelighet og kortere ventetider. Mange kunder hos en sentral kan tiltrekke flere løyvehavere, som vil ha en forventning om høy passasjertilgang og inntjeningspotensial. Dette forsterker i praksis stordriftsfordelene i markedet.

Behovsprøvingen av løyver innebærer den største hindringen for at nye aktører kan etablere seg fritt i markedet. I tillegg kan gjeldende krav, som skal bidra til høyere sikkerhet og seriositet i næringen, oppleves som ytterligere barrierer for å tre inn i markedet. Blant annet er det oppstilt krav knyttet til løyvehavere, kjøreseddel for sjåfører, valg av selskapsform, sentraltilknytningsplikt og stasjoneringssplikt innenfor avgrensede løyvedistrikter. Betydelige etableringshindringer kan også gi stor markedsrett til etablerte løyvehavere.

Ifølge tall fra SSB har prisen per kjørte kilometer for drosjene i perioden mellom 2004 og 2015 økt med 65 pst., jf. Pilskog (2016). Til sammenlikning økte konsumprisindeksen med rundt 25 pst. i samme periode, og lønnsnivået med 55 pst. Tallene gjelder for hele landet, og skiller dermed ikke mellom områder med og uten maksimalprisregulering. Pilskog viser imidlertid til at områder som har maksimalprisregulering, har hatt en lavere prisvekst enn områder som ikke har maksimalprisregulering. Forbrukerrådet trekker også frem at konkurransen på pris ikke fungerer. Dette på bakgrunn av testing av prisene i drosjemarkedet, som viser at prisene i områder uten maksimalprisregulering har høyere priser enn maksimalprisene.

¹¹ <https://www.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2015/10/Taxiutredning.pdf>

Kombinasjonen av begrenset konkurranse og ulike markedssvikter kan dermed medføre at pris-konkurransen mellom aktørene forringes. Drosjesentralene kan sette høye priser uten å generere nyetablering av, eller miste betydelig salg til, konkurrenter i markedet. Sentralene i områder som er unntatt maksimalpriser har dermed insentiv til å øke prisene, som igjen øker inntjeningspotensialet til sine løyvehavere, for å tiltrekke flere løyvehavere. Dermed kan begrenset konkurranse sammen med egenskapene i drosjemarkedet medføre høyere priser for kundene enn det teorien skulle tilsi.

Videre svarte over halvparten av de spurte i brukerundersøkelsen fra 2015 utført av Norstat for Forbrukerrådet, at de har hatt negative opplevelser med en drosjesjåfør.¹² Dette er blant flere forhold som signaliserer at drosjemarkedet ikke fungerer godt for kundene.

Utviklingen i markedet viser at det har vært en nedgang i antallet løyver og antall kilometer kjørt både med og uten passasjer. Det har også vært en negativ utvikling i omsetningen til løyvehaverne. I enkelte regioner er mer enn halvparten av all kjøring tomkjøring. I de store byene er det lange søkerlister for å bli tildelt løyve, mens i mange distriktsområder har fylkeskommunene problemer med å få besatt ledige løyver. I enkelte distriktskommuner har løyvehavere også søkt dispensasjon fra driveplikten på visse tider, slik at tilgjengeligheten i praksis er fraværende på nattetid. Dette kan tyde på at ressursallokeringen med dagens regulering er lite effektiv også for løyvehaverne.

Dagens løyveordning gir løyvehavere konkurranseskjerming både i enkeltturmarkedet og i kontraktmarkedet. For å delta i konkurranser om kontrakter er det et krav at tilbyder har løyver i det aktuelle løyvedistriktet, og med det også forpliktelse om å betjene enkeltturmarkedet i et bestemt kjøreområde. Videre vil det gjerne være kostnadseffektivt å tilby både kontraktskjøring og enkeltturkjøring innenfor samme område etter som dette vil gi bedre utnyttelse av bilene. De lokale løyvehaverne står dermed i en svært god posisjon ved konkurranser om kontrakter i markedet i dag. Flere fylkeskommuner har påpekt at kontraktmarkedet utgjør den vesentligste delen av all drosjetransport i mange distriktsområder. Flere fylkeskommuner viser også til utfordringer

med å skape virksom konkurranse i anbudskonkurranser om kontraktskjøring.

Det er gjennomført flere regionale forsøksprosjekter, og det finnes flere rapporter om hvordan forvaltningen av offentlig betalt persontransport kan organiseres og samordnes for å bli mer effektiv.¹³ Disse viser at det er avgjørende å forberede og gjennomføre gode, helhetlige anbudsprosesser for å sikre ønsket transportstandard. Videre kan det være et potensial for å redusere offentlige utgifter til kontraktskjøring gjennom økt samordning av anskaffelser mellom fylkeskommunene og de statlige helseforetakene.

2.2.3 Synspunkter fra Delingsøkonomiutvalget

I NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer* har Delingsøkonomiutvalget vurdert hvordan delingsøkonomien kan bidra til mer effektiv ressursbruk. Utvalget ser på drosjemarkedet som ett av markedene der de mener delingsøkonomien er særlig fremtredende.

Flertallet i Delingsøkonomiutvalget viser til flere forhold ved det behovsprøvde drosjemarkedet som ikke fungerer tilfredsstillende. For det første vises det til at det kan være store svingninger i etterspørselen etter drosje over døgnet og gjennom uka, og at drosjemarkedet er konjunktursensitivt. Ved en behovsprøving av drosjeløyvene vil løyvetallet ligge fast over lengre perioder, og det vil i liten grad skje tilpasninger i antall løyver for å ta hensyn til svingninger i etterspørselen. En konsekvens av manglende samsvar mellom kapasitet og etterspørsel er at det er fare for tilbudsoverskudd i nedgangstider og etterspørselsoverskudd i oppgangstider. Flertallet viser for det andre til at drosjemarkedet kjennetegnes av dårlig fungerende markedsmekanismer, hvor særlig informasjonsproblemer og høye søkekostnader med hensyn til pris og kvalitet antas å være en del av årsaken. Flertallet mener for det tredje at behovsprøvingen innebærer tidkrevende saksbehandlingsprosesser for løyvemyndigheten, og at en oppheving av behovsprøvingen vil gi redusert ressursbruk til administrasjon.

Et flertall i Delingsøkonomiutvalget foreslår en rekke endringer i drosjereguleringen. Flertallet mener etableringsbarrierene i drosjemarkedet

¹² Landsrepresentativt utvalg (internettbefolkning) 18 år+. <https://www.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2015/10/Undersøkelse-taxi-rapport.pdf>

¹³ TØI 1297/2014 Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Oslo og Akershus. Urbanet 32/2012 Forslag til ny organisering av kollektivtilbudet i distriktene. HOD og SD 2008 Pasienttransport og transporttilbud i distriktene. Bilaterale prosjekter mellom helsemyndigheter og fylkeskommuner etc.

bør reduseres slik at nye aktører kan etablere seg og konkurransevilkårene blir like for nye og tradisjonelle aktører. Flertallet foreslår blant annet å oppheve plikten til å ha drosjeløyve, herunder behovsprøvingen av løyvene, mens de mener krav til kjøreseddel for sjåfører bør opprettholdes. Imidlertid mener flertallet at adgangen til å stille krav om kjentmannsprøve for utstedelse av kjøreseddel bør oppheves. Bakgrunnen er at de mener kjentmannsprøven er overflødig på grunn av dagens GPS-teknologi. Flertallet foreslår også å oppheve maksimalprisreguleringen, og at det i stedet bør være plikt til å gi forbrukerne forhåndspris i bestillingsmarkedet. Videre foreslår utvalget å oppheve plikten til å være tilsluttet en drosjesentral, og å erstatte den med krav om lagring av informasjon om turer og priser. Når det gjelder krav om tilslutning til drosjesentral viser utvalget til at ESA har stilt spørsmål ved om en slik plikt er i strid med EØS-avtalen. Utvalget mener det er viktig å sikre forbrukerne prisinformasjon, sikre behov for innrapportering av skatt og ivareta sikkerheten til passasjerene, men at slike krav må være teknologinøytrale.

Et mindretall mener utfordringene i persontransportmarkedet strekker seg lengre enn manglende informasjon og konkurranse. Deregulering av drosjemarkedet har i flere land ført til høyere priser. En avveining av riktig antall drosjer i hvert område kan ikke umiddelbart løses av markedet, med mindre man skal akseptere et arbeidsliv der folk baserer sin inntekt på å få fritiden avbrutt av kjøreoppdrag på kort varsel. I et land med spredt bosettingsmønster er man avhengig av å ha drosjer i beredskap. Å fjerne behovsprøving og driveplikt, særlig i utkantområder vil kunne gi et vesentlig svekket tilbud, og kan i verste fall gå ut over liv og helse. Næringen bør i hovedsak være bemannet av mennesker som har persontransport som sin hovedbeskjeftigelse, som har anstendige og forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår, og som har tilfredsstillende og kontrollert kompetanse.

Et mindretall peker videre på at norsk persontransportnæring er i endring og må ta i bruk ny teknologi og nye muligheter for å tilby mer effektive tjenester med høyere kvalitet. Dette bør i størst mulig grad skje innenfor dagens yrkestransportlov med tilhørende forskrifter.

2.3 Teknologiske endringer

De siste årene har det vært en stor teknologisk utvikling i persontransportmarkedet. Teknolo-

giske nyvinninger har gjort det mulig med nye forretningskonsepter, blant annet med applikasjonsbaserte løsninger for bestilling og betaling av drosjetransport. Denne teknologiske utviklingen har i stor grad endret forbrukernes forventninger til hvordan drosjetransporten kan og bør være.

Den teknologiske utviklingen i markedet har bidratt til at drosjenæringen de siste årene har fått konkurranse fra nye transporttjenester som har vokst frem ved siden av den etablerte næringen. Noen av disse transporttjenestene har karakter av samkjøring, der sjåføren og passasjerer deler et transportmiddel ut fra et sammenfallende transportbehov, og deler på kostnadene for transporten. Andre tjenester ligner mer på ordinær drosjetransport, der kunden eller forbrukeren definerer start- og stoppestedet og hvor operatøren får vederlag for tjenesten utover kostnadsdeling. De nye transporttjenestene har i stor grad utfordret den etablerte næringen, og viser at markedet er i endring. Dette utfordrer også gjeldende regulering.

Driveplikten gir et lite fleksibelt system som blant annet stiller krav til stasjoneringssted og gitte åpningstider. Videre må løyvehaver ha drosjevirkosomheten som sitt hovedverv, noe som hindrer forretningsmodeller basert på deltidskjøring. Løyvehaver må dessuten være knyttet til en drosjesentral, men under dagens system har ikke drosjesentralene insentiver til å stille krav til drosjetjenester som innebærer en kostnad for løyvehaverne.

Stortinget har vedtatt en endring av vegtrafikkloven, jf. Prop. 31 L (2017–2018), Innst. 170 L (2017–2018) og Lovvedtak 43 (2017–2018). Lovendringen vil gi Samferdselsdepartementet hjemmel ved forskrift å pålegge den som driver transport mot vederlag på vei å sørge for at kjøretøyet har installert alkolås. Pr. i dag gjelder dette kun for buss, men lovhjemmelen åpner for at påbudet om alkolås kan gjelde for alle typer transport som utføres mot vederlag. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere om påbudet om alkolås skal gjelde for drosje.

2.4 Drosjeregulering og forholdet til EØS-retten

ESA avga den 22. februar 2017 en grunnlagt uttalelse om den norske drosjereguleringen. ESA mener behovsprøvingen, tildeling av drosjeløyver etter ansiennitet og fylkeskommunenes eget skjønn, samt kravet om sentraltilknytning, er i strid med retten til fri etablering etter EØS-avtalen

artikkel 31. ESA krever i den grunngitte uttalelsen at Norge gjennomfører nødvendige tiltak for å rette seg etter uttalelsen. Norge svarte den 11. desember 2017 på uttalelsen og viste til at departementet ville foreslå å oppheve behovsprøvingen, herunder tildelingskriteriene for løyve og plikten til å være tilsluttet en drosjesentral. Departementet fremhevet i tilbakemeldingen til ESA at det er svært viktig å sørge for et tilstrekkelig drosjetilbud i hele landet. Departementet varslet derfor at lokale myndigheter vil ha muligheter til å sikre et tilfredsstillende tilbud der markedet ikke selv leverer dette.

EU har ikke etablert sekundærrett for transport av passasjerer med kjøretøy for åtte passasjerer i tillegg til fører, men de alminnelige prinsippene i EU-retten gjelder. Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å følge de alminnelige prinsippene om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital, med noen unntak. Retten til etablering inngår som en del av de fire friheter i EØS-retten, nærmere bestemt er etableringsretten en del av retten til fri bevegelse av personer over landegrensene.

Dette innebærer at det ikke er tillatt med regler som strider mot de overordnede prinsippene. Det er imidlertid unntak fra prinsippene, der et tiltak som utgjør diskriminering eller en restriksjon kan være tillatt i særskilte tilfeller. Blant annet kan en restriksjon i den nasjonale reguleringen fortsatt være lovlig dersom den kan begrunnes i allmenne hensyn. I læren om allmenne hensyn finnes det både lovfestede og ikke-lovfestede hensyn. De lovfestede allmenne hensynene fremgår av EØS-avtalen artikkel 33 og er hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen. De ulovfestede allmenne hensynene som er tillatt å tillegge vekt er typisk miljø- og forvaltningsmessige hensyn, kontrollhensyn og lignende. Disse hensynene har blitt til gjennom rettspraksis i EU-domstolen.

ESA viser i den grunngitte uttalelsen til at det er et allment hensyn å sikre et tilstrekkelig transporttilbud for publikum.

De lovfestede allmenne hensynene er begrenset, mens de ulovfestede rekker mye videre og dekker mange flere tiltak. Et tiltak/en bestemmelse eller lignende kan kun begrunnes i de ulovfestede allmenne hensyn dersom tiltaket/bestemmelsen er ikke-diskriminerende. Dette innebærer at den aktuelle bestemmelsen både direkte og indirekte må gjelde likt for både EØS-borgere og statens egne borgere. Dersom et tiltak kan begrunnes i et allment hensyn må det videre vurderes om tiltaket er nødvendig eller om det

samme kunne vært oppnådd på en mindre inngripende måte. I utarbeidelsen av nye drosjeregler er det viktig at et nytt regelverk er balansert og at de krav som stilles er proporsjonale og i overensstemmelse med EØS-retten.

2.5 Høring

Forslagene til lovendringer ble sendt på høring den 1. oktober 2018. Frist for å komme med merknader var 1. januar 2019. I tillegg ble høringsnotatet lagt ut på Samferdselsdepartementets sine hjemmesider på internett, samt ble sendt til følgende instanser:

Statsministerens kontor
Arbeids- og sosialdepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet
Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kulturdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Olje- og energidepartementet
Utenriksdepartementet

Datatilsynet
Direktoratet for forvaltning og IKT
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Konkurransetilsynet
Miljødirektoratet
NAV – Arbeids- og velferdsdirektoratet
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Regelrådet
Skattedirektoratet
Standard Norge
Statistisk Sentralbyrå
Vegdirektoratet

Akershus fylkeskommune
Aust-Agder fylkeskommune
Buskerud fylkeskommune
Finnmark fylkeskommune
Hedmark fylkeskommune
Hordaland fylkeskommune
Møre og Romsdal fylkeskommune
Nordland fylkeskommune

Oppland fylkeskommune	Nasjonale kommunikasjonsmyndighet
Oslo kommune – Byrådet	NHO Transport
Rogaland fylkeskommune	NOKUT
Sogn og Fjordane fylkeskommune	Norges Blindeforbund
Telemark fylkeskommune	Norges Handikapforbund
Troms fylkeskommune	Norges Ingeniør- og Teknologiforbund –
Trøndelag fylkeskommune	NITO
Vest-Agder fylkeskommune	Norges Lastebileierforbund
Vestfold fylkeskommune	Norges Taxiforbund
Østfold fylkeskommune	Norges Turbileierforbund
Abelia	Norsk Kunnskaps-institutt
Akademikerne	Norsk Transportarbeiderforbund
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Næringslivets Hovedorganisasjon – NHO
Fagforbundet	Pasientreiser HF
Finans Norge	Pensjonistforbundet
Hovedorganisasjonen Virke	Utdanningsforbundet
IKT Norge	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
ITS Norge	Yrkestrafikkforbundet
Kollektivtrafikkforeningen	
Kompetanseteam Vest	Departementet har mottatt 80 høringsuttalelser.
KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon	Flere høringsinstanser uttaler seg om spørsmål som faller utenfor forslagene i høringsnotatet.
KS Bedrift	Uttalelser som faller utenfor lovforslagene vil ikke bli omtalt i det følgende.
Landsorganisasjonen i Norge – LO	

3 Gjeldende rett

3.1 Løyvepliktig persontransport

Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova) og forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften) inneholder de sentrale reglene for drosjevirk-somhet.

Yrkestransportloven § 4 første ledd slår fast hva som er løyvepliktig persontransport:

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

Løyveplikten gjelder bare når det blir tatt vederlag for transporten. Dersom det ikke tas vederlag, vil transporten falle utenfor regelen i yrkestransportloven § 4 og dermed ikke være løyvepliktig. Vederlagsbegrepet blir tolket vidt, slik at også deling av kostnader ved transporten vil være omfattet. Når det gjelder vederlagsbegrepet, viser departementet til Ot.prp. nr. 5 (1975–76) om lov om samferdsel s. 19:

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

Vederlagsbegrepet er videre omtalt i Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 36:

«Vederlagsbegrepet er omfattande. Ein kvar fordel eller gjenytning for transporten vert rekna for vederlag, og det er ikkje noko krav til at transportøren har hatt fortjeneste på transporten, eller krav til at vederlaget vert ytt i form av pengar. Deling av bensinkostnader er eit

døme på kva som vert rekna som vederlag etter yrkestransportlova.»

Løyvekravet for persontransport, herunder drosjetransport og turvogntransport, gjelder for (i) den som vil drive persontransport mot vederlag, og (ii) den som utfører persontransport mot vederlag på liknende måte som drosje når tilbod om transport blir rettet mot allmennheten på offentlig plass.

Det første alternativet oppstiller det å drive persontransport som vilkår for å være omfattet av løyvekravet. Drivebegrepet er presisert i Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 29 med henvisning til uttalelse i Ot.prp. nr. 86 (1984–1985). Her heter det at virksomheten må ha en viss varighet og være uttrykk for en mer systematisk utnyttelse av transportmidlet i ervervsmessig øyemed. Videre fremgår det at den nærmere avgrensningen av drivebegrepet må bero på et skjønn i det enkelte tilfellet basert på hyppighet, transportørens initiativ og løyvehaveres mulighet til å utføre transporten. I henhold til rettspraksis er ikke terskelen veldig høy for virksomheten faller inn under drivebegrepet. I Rt. 1994 s. 319 ble tre tilfeller av persontransport mot vederlag ansett for å være omfattet av drivebegrepet, og dermed løyvepliktig. Høyesterett viste for øvrig til at domfelte hadde drevet tilsvarende kjøring de fire forutgående helgene, noe som innebar at kjøringen måtte ses som en del av et mer omfattende straffbart forhold. Antallet turer vil ikke alltid være avgjørende for om en virksomhet er omfattet av drivebegrepet. Borgarting lagmannsrett uttalte i LB-2015-204313 at det ikke kan stilles krav om et minimum antall turer, men at begrepet «drive» må tolkes slik at det må være utvist en viss aktivitet som viser at man vil utøve persontransport mot vederlag. Momenter i den sammenheng vil være:

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

Det andre alternativet rammer enkeltstående transporter mot vederlag når slik transport er kommet i stand på liknende måte som for drosje ved at transporttilbudet rettes mot allmenheten på offentlig plass. Dette ble tilføyd ved en endring av samferdselsloven i 2001. Formålet med lovendringen var å utvide rekkevidden av hva som skulle være løyvepliktig persontransport, og dermed ramme tilfeller av persontransportbefordring mot vederlag der det bevismessig ville være vanskelig å påvise at befordreren hadde drevet i tilstrekkelig omfang, jf. første alternativ. Endringen skulle sørge for at regelverket kunne håndheves overfor pirattaxivirksomhet. Av Ot.prp. nr. 82 (2000–2001) på side 3 fremgår det at:

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

Endringene i daværende samferdselslov trådte i kraft 1. oktober 2001. Bestemmelsen ble videreført uendret i gjeldende yrkestransportlov som avløste lov 4. juni 1976 nr. 63 om samferdsel.

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

3.2 Regulerings- og løyvemyndigheter

Samferdselsdepartementet har en overordnet rolle som forvalter av yrkestransportloven og yrkestransportforskriften.

Fylkeskommunen er løyvemyndighet for drosjeløyver, selskapsvognløyver og løyver for transport for funksjonshemmede, jf. yrkestransportloven § 12 andre ledd. Bakgrunnen for at fylkeskommunen er løyvemyndighet er at de i dag foretar en lokal behovsprøving for de ovennevnte løyvetypene og det er derfor viktig at løyvemyndigheten har lokal kunnskap om drosjenæringen mv. Løyvemyndigheten kan også sette

vilkår for tildelte løyver, jf. yrkestransportloven § 11.

Det er det lokale politiet som utsteder kjøreseddel til førere av drosjer, selskapsvogn og kjøretøy utstyrt for transport for funksjonshemmede, jf. yrkestransportloven kapittel 7A.

Konkurransetilsynet fastsetter maksimalpriser for drosjetransport. Konkurransetilsynet har videre ansvar for hvilket takstsystem som skal benyttes i drosjenæringen, jf. forskrift av 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn (maksimalprisforskriften).

3.3 Løyverregulering for drosje

3.3.1 Behovsprøving

Det følger av yrkestransportloven § 9 at den som mot vederlag vil drive persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for inntil 9 personer, må ha særskilt drosjeløyve. Drosjeløyvene er underlagt behovsprøving, noe som innebærer at hver fylkeskommune løpende må vurdere hvor mange drosjeløyver som kreves for å dekke publikums behov for drosjetjenester i løyvedistriktet.

Formålet med behovsprøvingen er å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud innenfor hvert løyvedistrikt. Behovsprøvingen må videre ses i sammenheng med driveplikten, se kapittel 3.3.2.

Systemet med behovsprøving av drosjeløyver er basert på at fylkeskommunen fastsetter antall løyver innenfor et nærmere avgrenset geografisk område, «løyvedistriktet». Drosjene har enerett på drosjetransport innenfor eget løyvedistrikt, som i utgangspunktet er avgrenset av kommunegrensene. Fylkeskommunen kan bedre tilgangen på drosjer gjennom å utvide antall løyver eller ved å slå sammen løyvedistrikt, jf. yrkestransportforskriften § 37 første ledd. I praksis har fylkeskommunene vedtatt at fylket skal utgjøre løyvedistriktet. Tilbudet av drosjer er dermed et resultat av en politisk prosess og er relativt konstant, mens etterspørselen etter drosjetjenester er styrt av markedet. Tildelte løyver kan ikke trekkes tilbake i nedgangstider, løyvemyndigheten har kun hjemmel til å trekke tilbake løyver ved brudd på løyvevilkårene.

Ledige løyver skal kunngjøres, jf. yrkestransportforskriften § 37 tredje ledd. Tildeling av drosjeløyve skjer fortrinnsvis til søkere med to års ansiennitet som fulltids drosjesjåfør i løyvedistriktet der det søkes om løyve, jf. yrkestransportforskriften § 43. For nyopprettede løyver, og der det ikke er søkere som har tilstrekkelig ansiennitet

etter § 43, avgjør fylkeskommunen etter eget skjønn hvem som skal tildeles løyve. I disse tilfeller kan løyvet tildeles innehaver av drosjeløyve og selskap eller annen juridisk person, jf. yrkestransportforskriften § 44.

Det følger av yrkestransportforskriften § 45 at den som innehar drosjeløyve, som hovedregel ikke skal ha noe annet hovedverv eller heldagsstilling. Kravet om hovedverv er begrunnet i to hovedhensyn. Det er for det første ønskelig at flest mulig skal kunne leve av drosjeyrket alene. For det andre skal kravet sikre at andre aktiviteter ikke havner i konflikt med driveplikten.

Drosjetransporten skal skje i tilknytning til stasjoneringssstedet til løyvehaver, jf. yrkestransportforskriften § 47. Det er tillatt å utføre oppdrag til et hvilket som helst sted innenfor eller utenfor løyvedistriktet. I forbindelse med drosjetur utenfor eget løyvedistrikt, kan det tas med passasjerer tilbake til dette. Tomkjøring ut fra eget løyvedistrikt for å utføre kjøring tilbake til løyvedistriktet er bare tillatt for bestilte turer. Det er ikke tillatt å utføre oppdrag mellom steder utenfor løyvedistriktet, med mindre oppdraget kommer fra drosjesentral i det løyvedistrikt hvor oppdraget starter, jf. yrkestransportforskriften § 47.

Formålet med kravene til løyvedistrikt og stasjoneringsssted er å forhindre at løyvehavere opererer utenfor eget løyvedistrikt i stort omfang, og dermed undergraver grunnlaget for behovsprøvingen i andre løyvedistrikt.

Drosjeløyvet er gyldig til innehaveren fyller 75 år, jf. yrkestransportloven § 9 (2). Aldersgrensen for drosjeløyver er satt for å legge til rette for en viss sirkulasjon av løyver, som er et avgrenset gode.

3.3.2 Driveplikt

Når drosjeløyver er behovsprøvd blir løyvehaver gitt et visst vern mot konkurranse i markedet. Til gjengjeld blir løyvehaveren pålagt en driveplikt. Et drosjeløyve gir innehaveren rett, men også plikt, til å drive persontransport, jf. yrkestransportforskriften § 1 bokstav f.

Driveplikten innebærer at den enkelte drosje i prinsippet skal være i tjeneste 24 timer i døgnet, hver dag, hele året. Formålet med driveplikten er å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i hele landet.

For drosjer som er knyttet til en drosjesentral, fastsetter drosjesentralen vaktlister som sørger for oppfyllelse av driveplikten. Dette fremgår av yrkestransportforskriften § 46 sjette ledd som sier at styret i drosjesentralen kan, for tilsluttede løyvehavere, fastsette en bindende detaljert kjøre-

plan som angir det tidsrom den enkelte drosje skal gjøre tjeneste. Drosjer som er tilknyttet sentral, trenger dermed ikke i praksis å være på vakt 24 timer i døgnet. For drosjer som ikke er tilknyttet en drosjesentral, det vil si såkalte bostedsløyver, er det den enkelte løyvehaver som alene, eventuelt ved hjelp av ansatte sjåførere, må sørge for å oppfylle driveplikten. I slike tilfeller kan løyvemyndigheten være avhengig av henvendelser fra publikum for å vite om driveplikten etterleves.

3.3.3 Krav om tilknytning til drosjesentral

Det følger av yrkestransportloven § 9 tredje ledd, jf. yrkestransportforskriften § 46, at løyvemyndigheten kan bestemme at løyvehaver skal være tilsluttet godkjent drosjesentral (sentraltilknytningsplikt), eller hvilket sted løyvehaveren skal ha stasjon. Løyvehaver har i realiteten *rett* til å tilslutte seg en sentral innenfor løyvedistriktet.

Løyvehavere som skal være tilknyttet drosjesentral, plikter å betale avgift til dekning av sentralens driftskostnader og innskudd til finansiering av faste anlegg som er nødvendig for sentralens drift. I den utstrekning det trengs for å sikre en effektiv drosjetjeneste, kan styret i drosjesentralen fastsette en bindende detaljert kjøreplan som angir det tidsrom den enkelte drosje skal gjøre tjeneste. Løyvemyndigheten kan gi pålegg om endring av slik kjøreplan.

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

Drosjesentralene har etter skatteforvaltningsloven § 7-5 syvende ledd og forskrift 23. november 2016 nr. 1360 til skatteforvaltningsloven § 7-5 del E visse opplysningsplikter overfor skattemyndighetene. Drosjesentralene skal blant annet, for hvert inntektsår, levere oppgaver om løyvehaver som har vært tilsluttet drosjesentralen i løpet av inntektsåret.

3.4 Objektive krav til løyvehaver

3.4.1 Innledning

Det følger av yrkestransportloven §§ 9 (1) siste setning, jf. 4 (2) at den som vil drive persontransport utenfor rute med personbil registrert for inntil 9 personer må oppfylle krav til etablering, vandel, økonomi og fagkompetanse. Disse kravene skal sikre at det er seriøse aktører i næringen.

Kravene er langt på vei i samsvar med kravene for å få løyve til å drive godstransport og persontransport med kjøretøy registrert for over 9 personer, mot vederlag, jf. yrkestransportloven §§ 4 (1) og 5 (1). For disse transportformene følger kravene av EØS-retten.

3.4.2 Krav om å drive faktisk og varig virksomhet i Norge

Et av kravene for å få løyve er at virksomheten som skal drives i Norge, er av faktisk og varig art, jf. yrkestransportloven § 4 annet ledd bokstav a. Den som søker om løyve må følgelig være etablert og drive sin virksomhet i Norge. Kravet følger av Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1071/2009 artikkel 5, som er gjort gjeldende også for drosjeløyve, løyve for transport for funksjonshemmede og selskapsvognløyve så langt det passer, jf. yrkestransportforskriften § 5a andre ledd.

Av artikkel 5 følger det at foretaket for det første må ha en virksomhet i etableringsstaten med lokaler hvor de viktigste forretningsdokumentene oppbevares. For det andre må foretaket disponere ett eller flere kjøretøy som er registrert eller godkjent i samsvar med etableringsstatens lovgivning. For det tredje må foretaket drive sin virksomhet faktisk og varig fra en driftssentral i etableringsstaten. Søker må vedlegge organisasjonsnummer fra Enhetsregisteret, eventuelt firmaattest, og ellers godtgjøre at han oppfyller kravene som stilles til etablering. I Prop. 124 L (2012–2013) s. 29 er det vist til at formålet med kravet er å gi et sterkere krav om etablering og tilknytning til landet for de som søker om løyve i Norge. Dette kan gjøre det lettere å føre kontroll med løyvevirksomheten.

3.4.3 Krav om god vandel

Et annet krav for å få løyve er at vedkommende søker har god vandel, jf. yrkestransportloven § 4 annet ledd bokstav b. Kravene til god vandel er nærmere presisert i yrkestransportforskriften § 6, med videre henvisning til Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1071/2009 art. 6. Artikkel 6 nr. 1 tredje ledd bokstav a og b, setter minimumskrav til hvilke rettsområder som skal tas i betraktning i vurderingen av om vandelskravet er oppfylt.

Artikkel 6 nr. 1 tredje ledd bokstav a lister opp nasjonale rettsområder hvor dommer eller sanksjoner for eventuelle alvorlige overtredelser skal ha betydning for vandelsvurderingen. Disse rettsområdene inkluderer blant annet (i) handelsrett, (ii) insolvenslovgivning, (iii) lønn og arbeidsvilkår

i bransjen, (iv) veitrafikk, (v) yrkesansvar, samt (vi) menneskehandel og narkotikahandel.

Bokstav b i bestemmelsen oppstiller en oversikt over de områdene innen fellesskapsretten hvor dommer eller sanksjoner for en alvorlig overtredelse skal ha betydning for vandelsvurderingene. Disse områdene inkluderer (i) kjøre- og hviletid for førere, (ii) vektor og dimensjoner på kjøretøy, (iii) grunnleggende kvalifikasjoner for førere, (iv) kjøretøyets tekniske tilstand, (v) markedsadgang for veitransport, (vi) sikkerhet i forbindelse med transport av farlig gods, (vii) installering og bruk av hastighetsbegrensere, (viii) førerkort, (ix) adgang til yrket og (x) dyretransport.

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

Formålet med å kreve politiattest for god vandel, er at myndighetene på forhånd skal sikre at søkere til løyve ikke er dømt for straffbare handlinger som viser at de ikke er egnet til å drive virksomhet innen transportnæringen.

I henhold til lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten, jf. forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten § 10-7, skal politiet underrette offentlig myndighet om etterforskning mot person som driver virksomhet m.m. med offentlig tillatelse. Dette betyr at dersom en person som driver virksomhet med offentlig tillatelse blir siktet for et lovbrudd som kan få betydning for tillatelsen, skal politiet straks underrette vedkommende offentlige myndighet om dette.

Etter dagens regelverk er det den som har eller søker om løyve som skal oppfylle kravene til vandel. Dersom søker eller innehaver av drosjeløyve er et selskap eller annen juridisk person fremgår det av yrkestransportforskriften § 10 at det er daglig leder som skal oppfylle kravene til vandel.

3.4.4 Krav om tilfredsstillende økonomisk evne

Av yrkestransportloven § 4 annet ledd bokstav c følger det at en søker må ha tilfredsstillende økonomisk evne. Økonomikravet er nærmere presisert i yrkestransportforskriften § 7 med henvisning til forordning (EF) nr. 1071/2009 art. 7.

Av yrkestransportforskriften § 7 første ledd følger det at ved søknad om løyve må det fremlegges en garantierklæring fra bank eller forsikringselskap på en kroneverdi tilsvarende 9 000 euro. For

løyver ut over dette gjelder det krav om garanti til en kroneverdi tilsvarende 5 000 euro for hvert løyve. Euroens verdi i kroner fastsettes i henhold til forordning (EF) nr. 1071/2009 art. 7 nr. 1.

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

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

3.4.5 Krav om tilstrekkelig faglig kompetanse

Av yrkestransportloven § 4 andre ledd bokstav d følger det at en søker må ha tilstrekkelig faglig kompetanse. Kravene til faglig kompetanse er nærmere presisert i yrkestransportforskriften § 8. Etter § 8 må den som søker om løyve ha godkjent eksamen hos Statens vegvesen for å være faglig kvalifisert.

De faglige kompetansekravene som er fastsatt for tildeling av løyve for godstransport eller turvogn fremgår av forordning (EF) nr. 1071/2009 artikkel 8 og 21. Forordningen er innlemmet i norsk rett gjennom yrkestransportforskriften § 1a, jf. § 8. Disse kravene kvalifiserer også for tildeling av løyve for drosje, selskapsvogn eller transport for funksjonshemmede.

Etter yrkestransportforskriften § 8 andre ledd, kan departementet imidlertid fastsette nærmere krav til faglig kompetanse. For drosjeløyve, selskapsvognløyve og løyve for transport for funksjonshemmede er det etablert alternative kompetansekrav. De alternative kompetansekravene for de nevnte løyvekategoriene fremgår av rundskriv N-6/2017 som avklarer hva som er de alternative kompetansekravene for de nevnte løyvekategoriene. Læreplanen er delt inn i to moduler som sammen gir en definert kompetanse innenfor blant annet administrasjon og drift av drosjevirkosomheter, service- og kundebehandling, førstehjelp, arbeidsmiljøloven, ferieloven, vegtrafikkloven, yrkestransportloven, samt diverse temaer innenfor økonomi for drosjebedrifter.

Det er obligatorisk å avlegge eksamen for å oppfylle kravet til fagkompetanse, men det er ikke obligatorisk å gjennomføre kurs før eksamen. Pris

for å avlegge eksamen er 800 kroner for hver delprøve per 1. januar 2018.

Formålet med kravet om faglig kompetanse er å sikre at løyvehaverne innehar grunnleggende kunnskaper innenfor sitt virke, slik at de kan ivareta næringsdriften på en god måte til beste for publikum, ansatte og offentlige myndigheter.

Etter dagens regelverk er det den som har eller søker om løyve som skal oppfylle kravene til faglig kompetanse. Dersom søker eller innehaver av drosjeløyve er et selskap eller annen juridisk person fremgår det av yrkestransportforskriften § 10 at det er daglig leder som skal oppfylle kravene til faglig kompetanse.

3.5 Løyvekategorier for persontransport med motorvogn utenfor rute

Etter yrkestransportloven § 9 (5) har departementet adgang til å gi forskrifter om andre særskilte løyveordninger for persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for inntil 17 personer.

Departementet har i forskrift åpnet opp for følgende løyvekategorier; selskapsvognløyve, løyve for transport for funksjonshemmede og utvidet drosjeløyve (maxitaxi).

I yrkestransportforskriften § 1 bokstav d defineres selskapsvognløyve som løyve som gir innehaveren rett til å drive persontransport med motorvogn registrert for høyst åtte sitteplasser i tillegg til førerstedet. Videre følger det av definisjonen et krav om at motorvognen skal være av «eksklusivt materiell godkjent av løyvemyndigheten».

Etter yrkestransportforskriften § 1 første ledd bokstav f andre punktum defineres utvidet drosjeløyve. Dette er kjøretøy registrert for høyst 16 sitteplasser i tillegg til fører. Dette kjøretøyet kan drive ordinær drosjetransport.

Etter yrkestransportforskriften § 1 første ledd bokstav e er et løyve for transport for funksjonshemmede definert som et løyve som gir innehaveren rett og plikt til å drive transport med motorvogn som er spesielt utformet og/eller utstyrt for transport for funksjonshemmede i samsvar med de til enhver tid gjeldende bestemmelser om tekniske krav til motorvogn som benyttes til løyvepliktig transport for funksjonshemmede, jf. forskrift av 3. desember 2009 nr. 1438 om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport mv. Løyvet gir kun adgang til å utføre transport for funksjonshemmede og eventuelle ledsagere. Denne løyvekategorien er imidlertid ikke i samme grad beskyttet av antallsbegrensningen, da kjøre-

tøy med ordinært drosjeløyve, utvidet drosjeløyve eller turvognløyve også kan utforme motorvognen universelt og frakte funksjonshemmede.

3.6 Krav til drosjefører – kjøreseddel

Fører av drosje, selskapsvogn, turvogn, rutevogn og motorvogn utstyrt for transport for funksjonshemmede må ha kjøreseddel, jf. yrkestransportloven § 37 a første ledd. Etter yrkestransportloven § 37 c første ledd må den som skal få kjøreseddel, være fylt 20 år og ha slik vandel at politiet ikke finner vedkommende uskikket til å virke som fører av motorvognen. I tillegg til god vandel er det oppstilt særskilte helsekrav. Helsekravene for å kunne få kjøreseddel fremgår av yrkestransportloven § 37 b og er de samme som for førerkort klasse D og DE.

Kjøreseddel utstedes av det politidistrikt der føreren bor. Kjøreseddelen gjelder for hele landet og blir normalt utstedt for 10 år av gangen. I tillegg kan politiet stille krav om gjennomført kjentmannsprøve. Dette tilleggskravet gjelder bare for drosjetransport. Kjentmannsprøven skal vise tilstrekkelig kjennskap til løyvedistriktet. Det er den lokale drosjenæringen som fastsetter innholdet, og står for gjennomføring og godkjenning av slike kurs. Det er særlig i de store byene at politiet har oppstilt krav om kjentmannsprøver.

Formålet med kravene er å ivareta publikums sikkerhet.

Politimesteren eller den han gir myndighet, kan treffe vedtak om å kalle tilbake retten til å føre motorvogn mot vederlag dersom vedkommende ikke er edruelig, er upålitelig eller har andre egenskaper som gjør at han regnes for å være uskikket til å føre motorvogn mot vederlag, jf. § 37 f.

Yrkestransportloven inneholder ingen fag- eller språkkrav til førere.

For førere av drosje med såkalt utvidet drosjeløyve eller løyve for transport for funksjonshemmede med kjøretøy over 9 seter, må føreren i tillegg oppfylle krav til førerkort for klasse D1 eller DE i henhold til forskrift 19. januar 2004 nr. 298 og inneha yrkessjåførkompetanse for persontransport etter forskrift 16. april 2008 nr. 362 om grunnutdanning og etterutdanning for yrkessjåfører (yrkessjåfør forskriften).

3.7 Krav til kjøretøyet

3.7.1 Miljøkrav til drosjer

I henhold til yrkestransportloven § 9 fjerde ledd kan løyvemyndigheten stille krav om at den som

har eller får tildelt drosjeløyve, må benytte lav- eller nullutslippskjøretøy i drosjevirkosomheten. Et slikt vilkår skal gjelde alle kjøretøy som blir benyttet som drosje i vedkommende løyvedistrikt. Bestemmelsen er avgrenset til å gjelde ordinære drosjer i personbilstørrelse, og gjelder ikke for kjøretøy registrert for inntil 17 personer som benyttes i drosjevirkosomhet, jf. yrkestransportloven § 9 (4). Det er løyvemyndigheten som fastsetter den øvre grensen for miljøskadelig utslipp.

Formålet med bestemmelsen er å gi fylkeskommunene et verktøy for å forbedre luftkvaliteten i løyvedistriktet.

3.7.2 Krav til motorvognens utrustning

Etter § 9 sjette ledd kan departementet fastsette forskrifter om hvordan en motorvogn skal være utstyrt når den blir benyttet til løyvepliktig transport. Etter forarbeidene til samferdselsloven av 1974, som ble videreført i någjeldende yrkestransportlov, vises det til at departementet kan gi bestemmelser om utstyr og merking av motorvogner som brukes til løyvepliktig transport. For drosjers vedkommende vil det således kunne gis pålegg om taksameter, taxi-lamper, radiotelefon mv. Departementet har benyttet seg av denne hjemmelen til blant annet å stille krav om taklykt og annet tilleggsutstyr, i tillegg til krav om taksameter i drosjer, jf. yrkestransportforskriften § 48.

3.8 Øvrige rammevilkår

3.8.1 Innledning

I dette kapitlet gis en kort oversikt over øvrige rammevilkår for drosjenæringen. Dette gis for å få en bedre oversikt over det totale regelverket. Det vil i denne proposisjonen ikke bli foreslått endringer i regelverket som er omtalt i dette punktet.

3.8.2 Taksameter

Etter yrkestransportforskriften § 48 fjerde ledd kan løyvemyndigheten bestemme at motorvogn som nyttes i drosjetransport, skal være utstyrt med godkjent taksameter. Taksameter skal være montert og belyst slik at takstgruppe og beløp kan leses fra passasjerens plass.

Formålet med kravet til taksameter er blant annet å sikre riktig måleresultat som brukes som grunnlag for beregning av økonomisk oppgjør, samt redusere muligheten for unndragelse av skatt og gi kunder en trygghet for korrekt oppgjør. For-

skrift 1. oktober 2009 nr. 1226 om krav til taksametre fastsetter krav til installasjon og bruk av taksametre og gir utfyllende regler om kontroll og godkjenning ved installasjon og under bruk. Forskriften fastsetter også krav til tilleggsinnretninger.

3.8.3 Merking av kjøretøy

Alle drosjer, herunder maxitaxier, skal ha taklykt av type som er godkjent av Vegdirektoratet og som foran og bak har påskriften TAXI, samt fylkesbokstav og løyvenummer, jf. yrkestransportforskriften § 48 første ledd. Formålet med dette kravet er å gjøre det enklere for publikum å prae drosje, samt øke kontrollmulighetene for myndighetene.

Det stilles ikke krav til merking eller taklykt for kjøretøy som anvendes som selskapsvogn eller kjøretøy som transporterer funksjonshemmede og deres ledsagere.

3.8.4 Registrering av kjøretøy som drosje

I dag må alle kjøretøy som brukes i drosjevirk-somhet registreres i Motorvognregisteret som drosje, jf. forskrift 25. januar 1990 nr. 92 om bruk av kjøretøy §§ 2-5, jf. 2-29.

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

3.8.5 Unntak fra løyveplikt

Det er i yrkestransportloven oppstilt noen få unntak fra krav om løyve for transport av personer.

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

I henhold til yrkestransportloven § 19 kan ansatte i det offentlige eller i offentlig godkjent institusjon innen helse- og omsorgssektoren drive persontransport med motorvogn registrert for inntil 9 personer inkludert fører dersom transporten fremstår som et naturlig ledd i den ansattes arbeidsoppgaver. Slik transport er bare tillatt dersom transporten fremstår som en underordnet

funksjon og vederlaget ikke overstiger statens satser for kilometergodtgjørelse. Dette unntaket vil blant annet gjelde når ansatte i hjemmetjenesten av og til utfører transport for personer i tilknytning til sitt arbeid, samt helseinstitusjoner der ansatte utfører transport. Transporten må være en underordnet funksjon sammenliknet med andre arbeidsoppgaver.

Etter yrkestransportloven § 20 første ledd er det ikke krav om løyve for samkjøring. For at transporten skal anses som samkjøring kreves det at sjåføren og passasjerene har et sammenfallende transportbehov, og at vederlaget sjåføren tar for transporten ikke overstiger passasjerenes forholdsmessige andel av transportkostnadene. Det er bare samkjøring med personbil som omfattes av bestemmelsen. En personbil er en motorvogn som er registrert for inntil 9 personer inkludert sjåføren. Vilkåret om at sjåføren og passasjerene må ha et «sammenfallende transportbehov» innebærer at sjåføren bare kan ta med seg passasjerer på en tur han uansett ville ha gjennomført. Det er altså et krav at sjåføren skal enten til samme sted eller i samme retning som passasjerene. Bestemmelsen oppstiller videre et vilkår om at vederlaget ikke kan overstige passasjerenes «forholdsmessige del av transportkostnadene». Kravet om at vederlaget ikke skal overstige den forholdsmessige delen av transportkostnadene innebærer at transportkostnadene skal deles på antallet personer i bilen, inkludert sjåføren. Sjåføren skal selv dekke sin egen forholdsmessige andel av kostnadene, men kan ta dekning for passasjerene sin del.

I § 20 andre ledd er det også fritak fra krav om løyve ved transport av syke og skadde personer som utføres med et kjøretøy som er godkjent som ambulanse.

3.8.6 Maksimalpris og regler for prisberegning

Drosjetakster i Norge er i utgangspunktet maksimalprisregulert. Konkurransetilsynet fastsetter maksimalpriser ved forskrift. I forskrift av 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn (forskrift om maksimalpriser for drosjekjøring) er det gitt detaljerte regler om takstene som drosjer i Norge kan benytte, og hvordan disse skal beregnes.

Formålet med maksimalprisreguleringen er å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling i drosjemarkedet. I tillegg sikrer de standardiserte satsene en viss forutberegnelighet for forbrukeren.

En rekke større byområder og tettsteder der det finnes flere drosjesentraler er i dag unntatt fra maksimalprisreguleringen. Unntak forutsetter at det i et område er to eller flere drosjesentraler, og at Konkurransetilsynet for øvrig finner at forholdene ligger til rette for tilstrekkelig konkurranse. Per i dag er følgende fylker og kommuner unntatt fra maksimalprisregulering: Oslo, Akershus, Drammen, Lier, Nedre Eiker, Røyken, Hurum, Kongsberg, Øvre Eiker, Modum, Trondheim, Bergen, Askøy, Fjell, Sund, Stavanger, Randaberg, Sola, Sandnes, Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Moss, Rygge, Råde, Fredrikstad, Sarpsborg, Haugesund og Karmøy.

Unntakene følger av forskrift om maksimalpriser for drosjekjøring § 1 tredje ledd. Maksimalprisreguleringen gjelder ikke for drosjetransport hvor det er flere enn fire passasjerer i drosjebilen. Reguleringen gjelder heller ikke for kontraktmarkedet.

Alle drosjer i Norge skal benytte parallelltakst, det vil si at pris for drosjetjenestene skal beregnes ut fra både tid og avstand, jf. forskrift om maksimalpriser for drosjekjøring § 2.

Forskrift om maksimalpriser for drosjekjøring, herunder reglene for prisberegning, gjelder ikke for kontraktmarkedet.

I forskrift 14. november 2012 nr. 1066 om prisopplysninger for varer og tjenester er det vedtatt ett nytt kapittel 7 B om særlig prisopplysning for drosjetjenester. De nye reglene trådte i kraft 1. juli 2018. I kapittel 7 B oppstilles det et krav om at alle tilbydere av drosjetjenester plikter å uoppfordret gi forbrukerne et pristilbud før avtale om transport inngås. Kravet om pristilbudet forutsetter at forbrukeren «oppgir et tilstrekkelig avgrenset bestemmelsessted». Forbrukeren skal betale den laveste prisen av taksameterprisen, fastpris og pristilbudet ved endt tur (dette kravet fremgår av maksimalprisforskriften av regeltekniske grunner). Drosjetilbyderen plikter å opplyse forbrukeren om retten til å betale laveste pris. I tillegg skal forbrukeren ha krav om en spesifisert kvittering når transporten er utført. Kvitteringen skal angi pristilbudet og spesifisere de enkelte takstelementer og tillegg som kommer til anvendelse for den aktuelle transporten.

3.8.7 Universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport

Forskrift av 3. desember 2009 om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport stiller krav til universell utforming av kjøretøy. Forskriften inneholder tekniske krav til utrustning av kjø-

retøy som skal transportere personer med nedsatt funksjonsevne. De tekniske kravene fremgår av direktiv 2001/85/EF som det vises direkte til i forskriften. I følge forskriftens § 1 gjelder den for buss klasse II og III som går i trafikk på basis av ett ruteløye, samt for bil som utfører løyvepliktig transport for funksjonshemmede, jf. yrkestransportforskriften §§ 4, 6 og 9.

3.8.8 Regler for kjøp av drosjetjenester

I dag kan det offentlige og private kjøpe drosjetjenester av løyvehavere. I all hovedsak er det det offentlige som kjøper transporttjenester med personbil, særlig knyttet til pasienttransport, skoleskys og TT-transport. Offentlige myndigheter må foreta kjøp av slike transporttjenester i henhold til gjeldende anskaffelsesregelverk, jf. lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser. For konsesjonskontrakter gjelder forskrift 12. august 2016 nr. 976 om konsesjonskontrakter. For tjenestekontrakter gjelder forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser. Både konsesjonskontraktforskriften og anskaffelsesforskriften har regler om blant annet åpenhet og konkurranse i forbindelse med tildeling av kontrakter.

3.8.9 Avgiftsregelverket knyttet til drosje

3.8.9.1 Engangsavgift

Engangsavgiften betales ved førstegangsregistrering i det sentrale motorvognregisteret og pålegges de fleste typer motorvogner som benyttes på vei, unntatt lastebiler, og større busser. De avgiftspliktige kjøretøyene er delt inn i ni avgiftsgrupper med ulike satser og beregningsgrunnlag. For de fleste kjøretøy beregnes i dag engangsavgiften på bakgrunn av vekt, samt utslipp av CO₂ og NO_x. Grunnlagsdataene hentes fra motorvognregisteret som igjen er basert på veimyndighetenes tekniske godkjenning.

Etter Stortingets vedtak om engangsavgift § 2 skal personbiler og minibusser (busser under 6 meter med inntil 17 seteplasser) som registreres på løyveinnehaver til bruk som ordinær drosje (ikke reserve- eller erstatningsdrosje) eller for transport for funksjonshemmede, registreres i avgiftsgruppe H. Kjøretøy i avgiftsgruppe H hadde tidligere reduserte satser i vektkomponenten og CO₂-komponenten sammenlignet med avgiftsgruppe A (personbiler mv.). Disse særfordele ble fjernet i budsjettet for 2019. Fra 1. januar 2019 ilegges kjøretøy som registreres i avgiftsgruppe H engangsavgift med like satser

som kjøretøy i avgiftsgruppe A. Det innebærer blant annet at engangsavgiften gir like sterke insentiver til å kjøpe kjøretøy med lave utslipp til drosjevirkosomhet som for personbiler for øvrig.

Dersom en motorvogn som er registrert i avgiftsgruppe H tas ut av bruk som drosje eller til transport for funksjonshemmede innen tre år fra første gangs registrering, skal det innbetales et forholdsmessig beløp i engangsavgift. Reglene er gitt for å unngå spekulasjon mot avgiftsregelverket, ved at motorvogner med lav avgift videregives med fortjeneste kort etter registrering. Etter avviklingen av drosjefordelene i engangsavgiften er dette ikke lenger en aktuell problemstilling for motorvogner som anskaffes etter 1. januar 2019.

Etter avgiftsvedtaket § 5 bokstav J er det oppstilt fritak for busser som registreres første gang på:

1. innehaver av løyve etter yrkestransportloven § 6 eller § 9,
2. på institusjon eller organisasjon som tilbyr transport av funksjonshemmede mv.

Det stilles ikke krav til kjøretøyets utforming, utover at kjøretøyet teknisk må defineres som buss. I 2017 ble det ifølge Skattedirektoratet registrert henholdsvis 13 og 2 kjøretøy etter de to alternativene. Grunnen til at det ikke registreres flere kjøretøy under disse fritakene antas å ha sammenheng med at det benyttes større busser, som ikke omfattes av engangsavgiften til disse formålene.

3.8.9.2 Avgift på trafikksikringer

Fra 1. januar 2018 ble årsavgiften erstattet med en avgift på trafikksikringer. Den nye avgiften er organisert ved at avgiftplikten legges på forsikringsselskapene, som i sin tur velter avgiften over på sine kunder gjennom premieinnbetalingene. Trafikksikringsavgiften gjelder de samme motorvognene som var omfattet av årsavgiften, og med de samme satsene.

Selskapene skal etterskuddsvis innrapportere avgiften på grunnlag av det antall forsikringsdøgn det enkelte selskap har omsatt foregående skattleggingsperiode. Avgiften som den enkelte forsikring utløser beregnes ut fra de avgiftssatser som gjaldt da forsikringen startet å løpe.

Etter Stortingets vedtak om trafikksikringer § 2 inngår motorvogner som er registrert på innehaver av løyve etter lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn eller fartøy § 9 som drosje (ikke reserve- eller erstatningsdrosje) eller for transport for funksjonshemmede

i avgiftsgruppe E. Avgrensingen er sammenfallende med den tilsvarende avgrensningen i engangsavgiften.

For motorvogner i avgiftsgruppe E skal det svares avgift med lav sats. For 2019 utgjør avgiften for avgiftsgruppe E 1,29 kroner per døgn. Til sammenlikning er satsen for avgiftsgruppe A, som blant annet omfatter personbiler, varebiler, mv. 7,97 kroner per døgn.

3.8.9.3 Merverdiavgift

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

Tjenester som gjelder omsetning, uttak og formidling av persontransport er avgiftspliktig etter hovedreglene i merverdiavgiftsloven §§ 3-1 og 3-22, men med redusert merverdiavgiftssats på 12 pst. Med persontransport menes tjenester som gjelder bringing eller befordring av personer mot vederlag, og hvor reisemomentet er det sentrale elementet i tjenesten. Persontransport kan skje med ulike transportmidler, f.eks. bil, buss, tog, bane, trikk, ferge, båt, helikopter og fly. Den reduserte satsen gjelder uavhengig av om transporten skjer i eller utenfor rute, og omfatter både kollektivtransport og drosjetransport.

Fra det generelle utgangspunktet om at den avgiftspliktige kan trekke fra inngående merverdiavgift på alle anskaffelser til bruk i virksomheten, er det gitt et generelt unntak for anskaffelse, vedlikehold, bruk (herunder leie/leasing) og drift av personkjøretøy, se merverdiavgiftsloven § 8-4 første ledd. Unntaket er bl.a. begrunnet med faren for at private utgifter kanaliseres over i avgiftspliktig virksomhet.

Som det følger av merverdiavgiftsloven § 8-4 første ledd bokstav c er næringsdrivende som utfører persontransport, herunder drosjevirkosomhet, ikke omfattet av dette unntaket. Det samme gjelder næringsdrivende som driver med bilutleie og leasing av personkjøretøy. Dette er begrunnet med at personbilene er de viktigste driftsmidlene for disse virksomhetene og at en avskjæring av fradragsretten derfor vil ramme uforholdsmessig hardt. Dersom en persontransportvirkosomhet

bruker et personkjøretøy både til transport av betalende passasjerer og annen bruk som ikke gir rett til fradrag for inngående avgift (herunder privat bruk), må det foretas en fordeling av inngående avgift, både når det gjelder anskaffelsen av personkjøretøyet og senere drift. Fordeling skal skje i henhold til merverdiavgiftsloven § 8-2. Merverdiavgiften er basert på egenfastsettelse. Det er den avgiftspliktige selv som tar stilling til om de enkelte anskaffelser er til bruk til virksomheten, herunder om anskaffelsen er til bruk for persontransport. Hvorvidt anskaffelser av personkjøretøy, og andre utgifter til drift og vedlikehold er fradragsført på korrekt måte vil være gjenstand for ordinær etterkontroll.

Det betales ikke merverdiavgift ved omsetning av motorvogner som tidligere er registrert i motorvognregisteret. Isteden har man omregis-

treringsavgiften, som skal betales når brukte biler registreres på nye eiere. Gjeldende system favoriserer kjøp av brukte leasing/leiebiler og personkjøretøy som har blitt benyttet til persontransport, herunder drosjer, fremfor andre brukte personbiler. Dette henger sammen med disse bilene vil selges inn i samme marked, og i konkurranse med selgere som ikke har hatt mulighet til å trekke fra merverdiavgiften. For å unngå spekulasjon ved at brukte personkjøretøy avløftet merverdiavgift videreselges etter kort tid, er det gitt særlige regler om bindingstid i merverdiavgiftsloven § 9-6. Disse innebærer at fradragsført merverdiavgift må tilbakeføres forholdsmessig dersom personkjøretøyet selges eller omdisponeres til ikke-fradragsberettiget bruk i løpet av de fire første årene.

4 Drosjeregulverket i andre nordiske land

4.1 Sverige

Den svenske drosjenæringen er regulert i en egen lov om drosjetransport, «taxitrafiklagen» (2012:211), og en egen forskrift, «taxitrafikförordningen» (2012:238).

Taxitrafiklagen oppstiller et krav om «taxitrafiktillstånd» (løyve) for den som ønsker å drive drosjetransport, jf. taxitrafiklagen kapittel 1 § 1. Løyvet gjelder i utgangspunktet uten begrensning i tid, jf. kapittel 2 § 14.

Drosjeløyve kan tildeles den som har tilstrekkelig fagkunnskap, økonomisk evne og god vandel/skikkethet, jf. taxitrafiklagen kapittel 2 § 5.

Hva som ligger i fagkompetansekravet følger av taxitrafiklagen kapittel 2 § 8. Her følger det at fagkompetansekravet bevises gjennom å avlegge en prøve som skal vise kunnskaper i rettsregler, selskapsledelse, tekniske normer og driftsforhold, samt trafikksikkerhet.

Hvilke krav som oppstilles til god vandel følger av taxitrafiklagen kapittel 2 § 11. Her følger det blant annet at vandelskravet ikke anses oppfylt dersom vedkommende er dømt for alvorlige lovbrudd, herunder økonomiske lovbrudd.

Når det gjelder kravet om tilstrekkelig økonomisk evne følger det av taxitrafiklagen kapittel 2 § 9 første ledd at hensyn til likviditet og soliditet hensyntas i vurderingen.

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

Det er ingen krav om tilslutning til drosjesentral. Det er heller ingen maksimalprisregulering i Sverige. Det er imidlertid relativt strenge krav til prisopplysning på bilene.

Det er krav om taksameter for alle kjøretøy som brukes i drosjetrafikk, jf. taxitrafikförordningen kapittel 5 § 1. Transportstyrelsen kan imidlertid bevilge unntak fra kravet om taksameterutrustning dersom særskilte hensyn taler for det. Det er krav om at alle drosjer skal overføre taksameterinformasjon til en «redovisningscentral», jf. taxitrafiklagen kapittel 2 a § 1. Formålet med dette kravet er å ta imot og lagre, samt gi ut informasjon fra taksameteret, jf. lag om redovisningscentraler för taxitrafik (2014/1020). Lagringen skal skje i syv år fra slutten av det kalenderår da informasjonsoverføringen fra taksameteret skjedde, jf. § 23 i loven om redovisningscentraler. Det er imidlertid foreslått en lovendring i Sverige der man innfører en ny kategori av taxitransport. Den nye kategorien skal ikke være underlagt taksameterkrav, men må til gjengjeld tilslutte kjøretøyet til en tillatelsespliktig bestillingssentral for taxitransport. Bestillingssentralen skal ta i mot og fordele bestillinger av kjøreoppdrag til de innehaverene av løyve som er tilsluttet sentralen, samt ta imot betaling for taxituren. Bestillingssentralen skal også samle inn og lagre data slik at Skatteverket får de opplysningene de trenger for skattekontroll. Lovendringene er foreslått å tre i kraft 1. januar 2021, jf. Lagrådsremiss av 8. mars 2018.

Taxitrafiklagen oppstiller krav om «taxiförarlegitimation» (kjøreseddel) for den som ønsker å drive som sjåfør, jf. kapittel 3 § 1. Kjøreseddelen kan tildeles den som har fylt 21 år, har førerkort, oppfyller medisinske krav, har god vandel og har bestått en kunnskapstest.

Når det gjelder kravet om kunnskapstest er det i praksis krav om å bestå tre delprøver og en körprov. De tre delprøvene skal bevise at søkeren har kunnskaper innen kartlesing, sikkerhet og oppførsel, samt gjeldende regelverk som omfatter trafikklovgivningen i Sverige. Kjøreprøven (körprovet) skal blant annet vise at søkeren kan håndtere kjøretøyet i trafikken på en trafikksikker og passasjervennlig måte, samt finne passasjerens reisemål ved hjelp av kart eller GPS.

4.2 Danmark

Danmark har nylig foretatt en større revisjon av drosjereguleringen. Det var politisk enighet om å modernisere drosjelovgivningen blant annet på bakgrunn av at det var en tilbakegang av drosjer i hele landet, det var lav drosjedekning i distriktene og at såkalt piratkjøring var økende. Antallsbegrensningen av løyver ble sett som en hindring for utvikling av drosjevirkoshetene og nye digitale tjenester og forretningsmodeller ble ikke fremmet.

Danmark opphever i den nye loven behovsprøvingen og den tilhørende driveplikten. Det innføres én type tillatelse (løyve) til alle former for ervervsmessig persontransport med personbiler. Denne tillatelsen erstatter det tidligere systemet med separate tillatelser for drosje, syketransport, selskapsvogn og offentlig servicetrafikk. Det er likevel slik at dersom en transportør kun skal drive med limousinevirksomhet (transport med personbilstørrelse der virksomheten er innrettet mot spesielle deler av drosjemarkedet, slik som eksempelvis bryllupskjøring og statsbesøk), så må de ha en bil med en innkjøpspris på minst 500 000 DKK ekskl. mva. Disse kjøretøyene er også unntatt fra krav om taksameter, merking mv.

Løyvehaverne har etter den nye taxiloven mulighet til å anvende den selskapsform de ønsker og den geografiske begrensningen for bruk av tillatelsene oppheves.

Tillatelse til ervervsmessig persontransport vil etter § 8 i taxiloven gjelde i 10 år.

Etter taxiloven § 3 kreves det tillatelse for å drive ervervsmessig persontransport med bil. Slik tillatelse kan tildeles den som oppfyller krav knyttet til egenkapital, har eierkrets innen EØS-området, har godkjent ansvarlig leder mv.

Det stilles også krav til at den ansvarlige lederen oppfyller visse krav knyttet til bosted, vandrel, økonomi, er myndig mv.

Alt salg av drosjetransport til private skal selges av et kjørekontor. Kjørekontoret kan ha egne tillatelser eller tilsluttede løyvehavere. For å få tillatelse til å drive kjørekontor må kjørekontoret ha en godkjent ansvarlig daglig leder som faktisk og vedvarende leder virksomhetens drift, eier av kjørekontoret må ha bopel i EØS, kjørekontoret skal ha fast forretningssted på dansk område, ikke være under konkursbehandling, ikke har forfalt gjeld til det offentlige på 50 000 DKK eller mer. I tillegg skal kjørekontoret ha en egenkapital på minst 500 000 DKK, eller på 40 000 DKK dersom kjørekontoret utelukkende ønsker å betjene et landdistrikt, jf. loven §§ 5 og 6.

Tilslutningsplikten til et kjørekontor er begrunnet i ønsket om å sikre kontroll med løyvehaverne og forbrukersikkerhet. Videre er det et ønske om å skape mer ordnede forhold i yrket, ved på den ene siden å pålegge kjørekontorene en plikt til å samle inn, oppbevare og innberette en rekke opplysninger om den kjøringen som utføres i det aktuelle kontorets navn, jf. loven § 20. På den annen side åpnes det for at kjørekontorer kan etablere seg fritt, og virksomheten kan definere og håndheve en selvstendig serviceprofil og tilby transporttjenester der kjørekontoret kan se et forretningsmessig potensial.

Den enkelte løyvehaver kan søke om tilslutning til et kjørekontor eller løyvehaveren kan selv etablere seg som kjørekontor. Kjørekontorene kan være lokale, regionale eller landsdekkende, og det er ingen lovmessige geografiske grenser for hvor et kjørekontor opererer, eller hvor mange personbiler som kan være knyttet til kontoret. Det er videre oppstilt et krav om at kjørekontoret skal sørge for loggføring av blant annet start- og slutt-punkt for enhver drosjetur (med GPS-koordinater).

Etter taxiloven § 7 kreves det chaufførkort (kjøreseddel) i tillegg til vanlig førerkort for å være fører av bil som benyttes i ervervsmessig persontransport. For å få chaufførkort skal føreren være minst 21 år, ha hatt alminnelig førerkort i tre år, samt oppfylle visse krav, herunder vandrel- og helsekrav. I tillegg skal vedkommende ha gjennomført et godkjent førerkurs som består av en teoretisk og en praktisk prøve. Førerkurset har en varighet på to uker og omfatter emner som arbeidsrett, arbeidsmiljø, befordring av handikappede, taxilovgivning, førstehjelp, ferdselslovgivning, energiriktig og passasjervennlig kjøring, bruk av GPS og lignende. Seks individuelle kjøretimer, samt kundeservice og konflikthåndtering, herunder kommunikasjon inngår også i førerutdannelsen.

Det er videre et indirekte språkkrav ved at det for alle kursutbydere fastsettes krav om at det skal sikres at søkeren språklig vil være i stand til å følge undervisningen med tilfredsstillende resultat.

Det stilles krav om taksameter, setefølere og kameraovervåking i alle biler. Videre er det innført en nasjonal maksimalpris for drosjetransport.

Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2018, men det ble innført en gradvis innføring av regelverket. I løpet av en treårs periode skal antall drosjeløyver øke der det skal gis 650 løyver i 2018, 500 i 2019 og 500 i 2020. Løyvene blir tildelt på grunnlag av loddrekning blant søkerne.

4.3 Finland

Finland har nylig vedtatt å gjennomføre endringer i sin drosjeregulering. Den nye loven, Lag om Transportservice, trådte i kraft 1. juli 2018. Finland har tidligere hatt en lignende lovgivning som Norge med et system med behovsprøvde løyver. Formålet med reformen er å fremme nye service-modeller og ivareta brukernes behov, gjøre markedsadgang enklere og fremme interoperabilitet mellom ulike deler av transportsystemet.

I henhold til den nye reguleringen må den som ønsker å drive taxivirksomhet få en tillatelse utstedt av Trafikksikkerhetsverket, jf. § 4 i avdeling II, kapittel 1. Tillatelse kan utstedes til både fysiske og juridiske personer. For å få utstedt en tillatelse stilles det krav om at vedkommende person eller virksomhet har godandel. I tillegg stilles det krav om at vedkommende person eller virksomhet ikke de to siste årene har vært under konkursbehandling innenfor gods- og persontransportsektoren, videre at vedkommende ikke er skyldig skatter og avgifter. Vedkommende person eller virksomhet må heller ikke ha fått forbud mot å drive næringsvirksomhet. For fysiske personer stilles det krav om at vedkommende er myndig. Taxitillatelsen gjelder for 10 år om gangen, på samme måte som gods- og persontransportløyver.

Etter transportloven i Finland stilles det også krav til førere av taxier, jf. § 1, avdeling II, kapittel 3. En fører av taxi skal ha en kjøretillatelse som utstedes av Trafikksikkerhetsverket. Personen må ha gjeldende førerrett for bil i kategori B og søkeren skal ha hatt førerretten i minst ett år. Personen må videre oppfylle de medisinske kravene for førerkort gruppe 2 og ha godandel. Personen må ha avlagt Trafikksikkerhetsverkets prøve for taxiførere. Prøven skal sørge for at sjåføren har de nødvendige ferdigheter knyttet til sikkerhet, ivaretagelse av passasjer med funksjonshemming og ha tilstrekkelig lokal kunnskap om hoveddistriktet. De nærmere kravene til prøven fastsettes i forskrifter. En kjøretillatelse utstedes for 5 år om gangen.

Den som innehar tillatelsen skal sørge for at føreren av taxien har en kjøretillatelse, at føreren kan sørge for at han tilbyr den hjelp passasjerer trenger, har tilstrekkelige språkkunnskaper, at sjåføren kan ivareta passasjerer med nedsatt funksjonsevne og at sjåføren velger den vegen som er mest formålstjenlig for passasjerer og sørge for at navnet på innehaver av tillatelse og sjåførens navn er plassert slik at passasjerer kan se dette.

Når det gjelder pris skal en innehaver av tillatelsen og leverandør av formidlingstjenester, før

en taxitur begynner eller bestillingen er bekreftet, informere passasjerer om reisen om totalpris inkludert skatt, jf. avdeling III, 1. kapittel, 3 §. Dermed en eksakt pris ikke kan spesifiseres på forhånd, skal grunnlaget for prissettingen oppgis. Trafikksikkerhetsverket kan også fastsette maksimalpriser for de mest brukte taxitjenestene. Denne maksimalprisen skal justeres årlig.

Det er ikke plikt for løyvehaverne å knytte seg til en drosjesentral.

4.4 Erfaringer med deregulering av drosjemarkedet i ulike land

I forbindelse med forslag til endring av drosjereguleringen ga Samferdselsdepartementet et oppdrag til Oslo Economics om å gjennomføre en litteraturgjennomgang der de så på erfaringer med og virkninger av deregulering av drosjemarkedene i andre land¹. Videre har Oslo Economics vurdert overføringsverdi til Norge og drøftet den planlagte innretningen av forslaget til ny regulering i lys av funnene i litteraturstudien.

Når det gjelder erfaringer med deregulering av drosjemarkedene i andre land, viser rapporten fra Oslo Economics til at litteraturgjennomgangen har vist at erfaringene har vært varierende, noe som også følger naturlig av forskjellene i opprinnelig regulering, innholdet i reformene, og konteksten for dereguleringen. De fleste land som har deregulert sine markeder gjorde dette for utbredelse av smart-teknologi og app-baserte formidlingsløsninger. Effektene av dereguleringene i senere tid synes å være noe annerledes, gitt at reguleringen åpner for denne type løsninger. Fremveksten av ny teknologi og inntreden av nye aktører og forretningsmodeller synes videre å ha gitt et nytt momentum for deregulering av drosjemarkedene, og det er en tendens til at flere land velger å oppheve adgangsbegrensningen i sine markeder.

Rapporten viser videre til at et gjennomgående funn er at tilgjengeligheten av drosjetjenester stort sett har økt og at ventetider er redusert. Videre gir rapporten ikke et helt entydig svar på hvordan prisvirkningene av en deregulering vil være. Prisene kan falle, særlig i attraktive delmarkeder, men ikke nødvendigvis. Noen ganger har prisene økt etter deregulering, og da gjerne mer i distriktene enn i byene. Et gjennomgående funn er at deregulering fører til mer differensiering av

¹ Oslo Economics (2019) Erfaringer med deregulering av drosjemarkedet i ulike land og overføringsverdi til Norge

priser både mellom ulike områder, ulike tidspunkter og ulike tilbydere. Dersom reguleringen også legger til rette for nye tjenestetilbydere, er det større innslag av dynamisk prising. Priseffektene er videre avhengig av om prisregulering også oppheves og hvor stram denne var tidligere. Noen studier indikerer at prisøkninger har vært mindre i land som har valgt å beholde en viss prisreguleringen.

Rapporten gir heller ikke entydige svar hva gjelder effekt på kvalitet og sikkerhet. Det er beskrevet stor konsensus om at kvalitetskrav til sjåfører og kjøretøy er avgjørende for å sikre tilfredsstillende kvalitet og sikkerhet, og at kravene som stilles vil være avgjørende for nivået på dette.

Deregulering av drosjemarkedet legger til rette for økt etablering, og gjennom dette potensial for en mer velfungerende konkurranse og inn-

ovasjon i tjenestetilbudet. Noen studier indikerer imidlertid at for å realisere potensialet for innovasjon og utvikling er det avgjørende at dereguleringen går langt nok – i den forstand at den også legger til rette for at nye typer aktører slipper til i markedet. Et nærliggende eksempel som illustrerer dette er forskjellene i regulering og (foreløpig) utfall i Danmark og Finland. I Danmark er det stilt relativt strenge tekniske krav til kjøretøy og det er gjennomført en gradvis utrulling av reformen, noe som synes å favorisere de etablerte aktørene. I Finland stilles derimot få tekniske krav til innretning i bilene og det ble gjennomført en full utrulling av reformen ett år etter vedtak. Dette synes å ha ført til større inntreden av nye aktører og forretningsmodeller, og potensielt en bedre mulighet til å høste gevinstene av ny teknologi i markedet.

5 Nærmere om høringsforslagene

5.1 Oversikt

På bakgrunn av de utfordringene i drosjemarkedet som er beskrevet i kapittel 2, vurderte departementet i høringsnotatet behovet for endringer i yrkestransportregelverket. I høringsnotatet foreslo departementet endringer som bør gjøres i yrkestransportloven for å legge til rette for et mer velfungerende drosjemarked, som gir et godt tilbud til publikum.

Departementet presiserte i høringen at det er viktig å stille tilstrekkelige krav til aktørene i næringen for å ivareta hensynet til sikkerhet og seriøsitet. Samtidig skal kravene ikke gå lenger enn nødvendig for å sikre målene de skal ivareta.

Reguleringen skal tilrettelegge for bedre konkurranse i markedet, og gi aktørene større fleksibilitet til å innrette egen virksomhet. Dette vil kreve at det ikke er så høye etableringshinder at nye aktører ikke ser det som attraktivt å etablere seg i markedet. Samlet sett skal endringene i reguleringen legge til rette for mer hensiktsmessig bruk av ressurser, og et bedre tilbud for publikum.

Behovsprøvingen utgjør i dag det vesentligste hinderet for at nye aktører kan etablere seg i drosjemarkedet, og fremstår som et hinder for virksom konkurranse i markedet. Dersom behovsprøvingen oppheves, mister imidlertid fylkeskommunene sitt virkemiddel for å ivareta et godt drosjetilbud hele døgnet i hele landet fordi løyvehaverne ikke lenger kan pålegges driveplikt. Det er viktig å legge til rette for at lokale myndigheter har alternative virkemiddel for å ivareta et tilbud for publikum der markedet ikke leverer dette på kommersielt grunnlag.

Hensynene som skal ivaretas kan til dels stå i motstrid mot hverandre ettersom ethvert kvalitetskrav vil utgjøre en form for etableringsbarriere. Enkeltbestemmelser må derfor balanseres og drosjereguleringen må vurderes som helhet. Departementet vurderte at de foreslåtte løsningene for den fremtidige drosjereguleringen i høringsnotatet er balanserte og i samsvar med EØS-retten.

5.2 Oppheving av behovsprøvingen og driveplikten mv.

5.2.1 Departementets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å oppheve behovsprøvingen, og dermed den tilhørende driveplikten, for drosjeløyver med kjøretøy registrert for inntil 17 personer.

Behovsprøvingen har flere uheldige effekter, som gjør at drosjemarkedet ikke fungerer optimalt. Departementet viste blant annet til at behovsprøvingen utgjør et etableringshinder for nye aktører, som begrenser konkurransen i markedet. Behovsprøvingen utgjør også et hinder for utvikling av nye innovative forretningsmodeller.

Departementet viste i høringen for øvrig til at det i svaret på ESAs grunngitte uttalelse om den norske drosjereguleringen ble signalisert at regjeringen vil legge frem forslag om å oppheve behovsprøvingen.

Som vist til under kapittel 2 har markedet for drosjetransport endret seg betydelig siden drosjereguleringen ble utformet. Den teknologiske utviklingen har gjort det mulig med nye forretningskonsepter med blant annet applikasjonsbaserte løsninger for bestilling og betaling av transport. Denne utviklingen har vært med på å endre forbrukernes forventninger til drosjetransporten. Departementet påpekte i høringen at dagens regulering, med behovsprøving av antall løyver, innebærer en høy etableringsbarriere og at den ikke i stor nok grad tar høyde for endringene i markedet. Videre viste departementet til at en oppheving av behovsprøvingen vil føre til at flere aktører kan etablere seg i markedet, noe som kan stimulere til innovasjon og nytenkning.

Departementet viste i høringen til at behovsprøvingen innebærer et effektivitetstap for samfunnet. Effektivitetstapet er blant annet knyttet til mangel på konkurranse i drosjemarkedet. Et velfungerende marked forutsetter samsvar mellom tilbud og etterspørsel.

Behovsprøvingen innebærer at løyvetallet ligger fast over lengre perioder. Tilpassing av tilbud gjennom administrative prosesser vil ta tid og

dette medfører at det i dag i liten grad skjer tilpasninger i løyveantallet for å ta hensyn til svingninger i etterspørselen. Det er dessuten vanskelig å foreta tilpasninger i løyveantallet ettersom løyver kun bortfaller ved manglende etterlevelse av de objektive vilkårene, ved at løyvehaver sier opp løyvet eller ved nådd aldersgrense på 75 år. En konsekvens av det behovsprøvde løyvesystemet er at løyvehaverne ofte velger å opprettholde sin virksomhet selv i nedgangstider siden prosessen med å søke løyve i fremtiden vil være avhengig av ledige løyver og må skje i konkurranse med andre søkere. Av disse grunner viste departementet i høringen til at behovsprøvingen ikke gir den nødvendige fleksibiliteten i markedet, noe som igjen i for liten grad legger til rette for velfungerende konkurranseforhold.

Behovsprøvingen innebærer også et effektivitetstap på grunn av offentlige kostnader knyttet til administrasjon av løyveordningen i forbindelse med tid- og kostnadskrevenne saksbehandlingsprosesser for næringsaktørene og myndighetene. Saksbehandlingen omfatter analyser av behovet og i noen tilfeller høringer i markedet. Også selve tildelingen krever administrative ressurser ettersom alle søkerne konkurrerer om det samme knapphetsgodet og tildeling derfor må skje etter en ansiennitetsvurdering, eventuelt etter fylkeskommunens skjønn. Departementet viste i høringsnotatet til at et bortfall av behovsprøvingen også vil gi redusert ressursbruk til administrasjon.

Oppheving av behovsprøvingen vil få betydning både for kontraktmarkedet og enkelturmarkedet.

For kontraktmarkedet kan behovsprøvingen hindre god konkurranse fordi det er et begrenset antall tilbydere i det enkelte løyvedistriktet. Dette kan medføre at prisen for transporten er høyere enn den ville ha vært i et fritt marked hvor flere aktører kan delta i konkurranser om kontrakter.

For enkelturmarkedet vil oppheving av behovsprøvingen ha noe mer sammensatte virkninger. Departementet pekte på at behovsprøvingen utgjør den største barrieren for etablering i drosjemarkedet i dag. Forslaget om oppheving legger dermed til rette for økt konkurranse. Særlig i områder og perioder med høyt kundegrunnlag viste departementet i høringen til at det vil være lav risiko for et svekket drosjetilbud. Tilbudet kan bedre tilpasses den faktiske etterspørselen etter drosjetjenester, legge til rette for et bedre tjenestetilbud og mer innovasjon i drosjemarkedet. Gevinstene kan hentes ut av kundene i form av redusert ventetid og et mer differensiert tje-

nestetilbud. Velfungerende konkurranse kan også føre til lavere priser gjennom selvregulering av markedet.

I distriktsonråder med lavt kundegrunnlag er det mer usikkerhet om markedet vil levere et tilfredsstillende drosjetilbud. Ettersom også driveplikten for løyvehaver faller bort vil ikke lenger løyvehaveren ha en plikt til å holde drosjen i drift 24 timer i døgnet, hver dag hele året, slik tilfellet i utgangspunktet er i dag. Dagens regulering sikrer et visst drosjetilbud i områder og på tider av døgnet som ikke nødvendigvis er bedriftsøkonomisk lønnsomme å betjene. Det kan derfor ikke utelukkes at bortfallet av driveplikten kan føre til et dårligere tilbud på steder og tider med få kunder. Imidlertid vil en oppheving av behovsprøvingen slippe til nye aktører, herunder deltidsaktører, som kan bidra til at det likevel opprettholdes et drosjetilbud i distriktsonråder. Departementet viste i denne sammenheng til nærmere vurdering av behovet for tiltak for å sikre tilstrekkelig drosjetilbud i hele landet under kapittel 5.3.

Departementet mente etter dette at behovsprøvingen som system går lenger enn nødvendig for å sikre at det er et tilstrekkelig drosjetilbud i hele landet og mener dermed at behovsprøvingen bør oppheves. Et bortfall av behovsprøvingen innebærer at det ikke kan settes et øvre tak på antall drosjeløyver, men at løyve tildeles alle søkere som oppfyller de objektive kravene, herunder at det ikke oppstilles begrensninger for hvor mange løyver den enkelte løyvehaver kan ha. Dette samsvarer med reguleringen av gods- og turvognløyver.

Oppheving av behovsprøvingen vil svare ut ESAs grunngitte uttalelse om at den er i strid med retten til fri etablering etter EØS-avtalen.

Departementet foreslo dermed at overskriften i yrkestransportloven § 9 endres i samsvar med forslaget om å oppheve behovsprøvingen. Det foreslås å slette ordet «Behovsprøvd» i overskriften. Dette for å vise at det ikke lengre skal være antallsregulering av løyver for transport med kjøretøy registrert for inntil 17 personer.

5.2.2 Høringsuttalelser

I det følgende vil departementet omtale høringsinstansenes merknader til forslaget om å oppheve behovsprøvingen og driveplikten.

Forbrukerrådet uttaler at de er enig med departementet i at behovsprøvingen utgjør et etableringshinder, og hindrer innovasjon i taximarkedet. Forbrukerrådet mener at dersom behovsprøvingen oppheves kan dette gi en bedre fungerende

konkurransen i markedet, og med det et bedre tilbud til forbrukerne. Samtidig viser Forbrukerrådet til at forskning og erfaring fra andre land der behovsprøvingen er opphevet, at et frislipp i antall løyver gir en risiko for overetablering, økte priser i enkeltkundemarkedet, lavere kvalitet på tjenestene og sentralisering av tjenesten geografisk og med hensyn til konsentrasjon av taxitilbud på visse tider av døgnet. Da det er grunn til å tro at liknende effekter vil kunne inntreffe i det norske markedet, mener Forbrukerrådet det er viktig å sikre korrigeringer av dette samtidig som behovsprøvingen oppheves.

Konkurransetilsynet uttaler at det støtter forslaget om å oppheve behovsprøvingen og påpeker at behovsprøvingen utgjør en lite fleksibel løsning som begrenser konkurranse og innovasjon i drosjemarkedet, samtidig som den utgjør en vesentlig vekst- og etableringshindring. Tilsynet viser til at ved å fjerne behovsprøvingen legges det til rette for et mer dynamisk marked der tilbudet av drosjetjenester kan tilpasses etterspørselen i mye større grad enn det som er tilfellet under dagens regulering.

Helse Nord RHF uttaler at endringene som foreslås vurderes som både fremtidsrettet og balanserte og Helse Nord RHF er positive til disse. Helse Nord RHF påpeker at et marked som selv bestemmer behovet for antall løyver kan føre til bortfall av subsidierte, overflødige løyver og at kontraktmarkedet kan oppnå rimeligere tjenester.

Helse Midt-Norge RHF viser til at en oppheving av behovsprøvingen kan slå forskjellig ut i by og distrikt. Helse Midt-Norge RHF ønsker imidlertid å være tydelige på at dagens modell er et klart hinder for velfungerende konkurranse i markedet. Helseforetakene plikter å konkurransesette kjøp av drosjetjenester etter anskaffelsesregelverket. Lovverket legger til grunn at det er flere tilbydere som kan konkurrere om kontraktene. Imidlertid fører behovsprøvingen til at i enkelte områder er det ikke alltid kapasiteten tilsvarer behovet. En endring slik departementet foreslår vil kunne gi muligheter for flere aktører å tilby sine transporttjenester.

Helse Vest RHF viser til at ved å fjerne kravene til behovsprøving og driveplikt kan det være vanskelig å sikre en god nok leveranse for reiser på rekvisisjon hele døgnet og alle dager i uken. At krav til tilstedeværelse for drosjene ved å fjerne behovsprøvingen bortfaller kan medføre økte utgifter for helseforetak som må ha dette med i sine kontrakter for å sikre god nok beredskap.

Pasientreiser HF mener at en oppheving av behovsprøvingen vil gi flere aktører adgang, og

føre til økt konkurranse slik at kapasiteten reguleres i henhold til etterspørsel. Det vises videre til at behovsprøvingen fører til at løyvetallet ligger fast over lengre perioder, noe som medfører at det i liten grad skjer tilpasninger i løyveantallet som tar hensyn til svingninger i markedet. Videre påpeker Pasientreiser HF at oppheving av antallsreguleringen vil kunne gi markedet muligheten til å tilby riktig kapasitet i henhold til reell etterspørsel. Pasientreiser HF mener dette er en positiv effekt som vil gi utslag både i byene og i distriktene. Pasientreiser viser til at de gjennom avtaler med transportører vil kunne stille krav til fagkompetanse, service og minstekrav til transportmidlene.

Regelrådet mener virkningene av en deregulering er mangelfullt utredet med tanke på hvor omfattende forslaget er. Regelrådet mener internasjonale erfaringer med deregulering av drosjemarkedet burde vært belyst i høringsnotatet. Videre kunne departementet, ifølge Regelrådet, ha drøftet om en mer gradvis og erfaringsbasert omlegging av drosjereguleringen hadde vært hensiktsmessig. Regelrådet viser til at departementet heller ikke har sett på alternative tiltak som kan iverksettes for å sikre at drosjereguleringen ikke er i strid med EØS-avtalens regler om fri etableringsrett.

Aust-Agder fylkeskommune støtter departementets forslag om å oppheve behovsprøvingen.

Finnmark fylkeskommune uttaler at de mener at dagens ordning med behovsprøvde drosjeløyver er den mest egnede måten å regulere drosjenæringen på. Fylkeskommunen mener derfor dagens ordning med behovsprøvde løyver bør opprettholdes.

Hedmark fylkeskommune konstaterer at oppheving av behovsprøvingen og driveplikten vil kunne få vidtrekkende konsekvenser både i byene og i distriktene. Dette kan gi økt konkurranse og utvikling i sentrale strøk, men kan også gi et dårligere tilbud av drosjetjenester i områder med mindre og spredt befolkning. Dette finner fylkeskommunen sterkt beklagelig.

Hordaland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune mener at antallsreguleringen med tilhørende driveplikt må bestå.

Nordland fylkeskommune konstaterer at oppheving av behovsprøvingen vil få vidtrekkende konsekvenser både i byene og i distriktene og forutsetter at departementet har en løsning på miljø- og trafikkbelastningen som følger av fri etablering i byene.

Oppland fylkeskommune og Vestfold fylkeskommunen tar til etterretning forslaget om at behovs-

prøvingen av drosjeløyver med tilhørende driveplikt endres eller bortfaller. Oppland fylkeskommunen viser til at det i befolkningstette områder kan føre til økt konkurranse og utvikling, mens i områder med mindre og spredt befolkning kan forslaget medføre et dårligere tilbud. Vestfold fylkeskommune uttaler at de støtter departementet i at det er behov for endringer i dagens drosjeregulering.

Oslo kommune uttaler at de støtter avviklingen av behovsprøvingen, men mener det må skje gradvis etter dansk modell. Kommunen mener departementet ikke i tilstrekkelig grad har vurdert prisutviklingen og effektiv konkurranse i storbyene. Videre peker Oslo kommune på at erfaringer fra andre land viser at frislipp av markedet ikke automatisk fører til samsvar mellom tilbud og etterspørsel.

Sogn og Fjordane fylkeskommune mener at endringene i drosjereguleringen vil være skadelige for drosjetilbudet i fylket og uttaler at behovsprøvingen og driveplikten må bestå i de områdene som i dag er omfattet av maksimalprisreguleringen.

Troms fylkeskommune uttaler at de er sterkt kritisk til det fremlagte forslaget til endringer i drosjereguleringen. Fylkeskommunen mener at forslaget i sin helhet ser ut til å være motivert av et ønske om økt konkurranse og et håp om lavere drosjepris i de mest sentrale byområdene i landet, på bekostning av et tilgjengelig, forutsigbart og trygt drosjetilbud i resten av landet. Fylkeskommunen mener videre at drosjenæringens samfunnsoppdrag ikke er hensyntatt i lovforslaget og at dagens tilgjengelighet til den heldøgns drosjeberedskap som drosjenæringen ivaretar ikke er viet den oppmerksomhet den fortjener.

Vest-Agder fylkeskommune uttaler at de støtter departementets forslag til endringer i drosjereguleringen, herunder oppheving av behovsprøvingen og driveplikten.

Hammerfest kommune mener dagens ordning med behovsprøving og løyveplikt fungerer svært godt både for løyvehavere og kunder. Kommunen er bekymret for at de som driver drosjetransport i et deregulert marked kun kjører på de tider der det er størst inntjening og dermed ikke stiller opp på tider med lavere etterspørsel, for eksempel på nattetid.

Nore og Uvdal kommune uttaler at de ser det som positivt at behovsprøvingen faller bort og at løyveordningen forenkles. Det kan resultere i at det etableres drosjetjenester på deltid som løser transportbehov dagens løyvehavere ikke har kapasitet til å ta unna.

Abelia støtter en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) anbefaler at departementet ikke gjør store endringer i rammebetingelsene for drosjenæringen, men satser på videreutvikling av regelverket i samarbeid med brukerorganisasjonene. FFO er bekymret for at tilbudet i de ulønnsomme delmarkedene vil bli redusert, eller i verste fall falle helt bort. FFO er bekymret for at dette vil gi et dårligere tilbud til drosjekundene og særlig ramme personer med nedsatt bevegelse, syn og utviklingshemming hardt, i og med at mange er avhengige av drosje for å leve aktive sosiale liv.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) er negativ til forslaget om å oppheve behovsprøvingen. LO ønsker at drosjenæringen i størst mulig grad skal være basert på mennesker som har persontransport som sin hovedbeskjeftigelse, som arbeider i heltidsstillinger med anstendige og forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår og har tilfredsstillende og kontrollerbar kompetanse.

NHO Transport uttaler seg ikke direkte om oppheving av behovsprøvingen, men presiserer at et bortfall av kvantitative begrensninger på antall løyver i form av behovsprøving bør erstattes av strengere krav til både sjåførene og løyvehaverne. Dette er, etter NHO Transports oppfatning, viktig for å sikre trygghet for passasjerer og medtrafikanter, høy servicegrad, miljøvennlig opptreden, økonomisk orden og effektiv drift.

Norges Taxiforbund mener det fortsatt er tungtveiende grunner til at behovsprøvingen og antallsreguleringen skal bestå. Norges Taxiforbund viser til at ESA har pekt på at deler av den norske drosjereguleringen er i strid med EØS-avtalen. Norges Taxiforbund mener imidlertid at handlingsrommet hos ESA er større enn hva departementet gir uttrykk for i sitt høringsnotat. Også Norges Taxiforbund uttaler at de mener oppheving av behovsprøvingen og driveplikten vil virke ulikt på ulike markedssegmenter. Norges Taxiforbund antar at tilbudet av drosjetjenester sannsynligvis vil øke i attraktive segmenter med høy etterspørsel, mens det vil reduseres og potensielt forsvinne i segmenter med lavt inntektspotensial. Norges Taxiforbund mener det er vanskelig å predikere om et frislipp av løyver vil lede til økte eller reduserte drosjepriser totalt sett. Det er sannsynlig at prisene i segmenter, som får redusert sitt tilbud, vil øke. I segmenter med økt tilbud, mener Norges Taxiforbund prisvirkningen er usikker, ettersom økt kapasitet tilsier lavere priser, mens kostnadsøkninger som følge av flere

biler og lavere kapasitetsutnyttelser tilsier økte priser. Norges Taxiforbund viser til at de stusser over at departementet ikke drøfter hva konsekvensene av deregulering i andre land har medført. Norges Taxiforbund mener dette er noe som burde vært grundig utredet i forkant, og funnene burde blitt belyst i høringsnotatet.

Norges Automobil-Forbund (NAF) uttaler at kombinasjonen av dagens løyveordning med løyve til enkeltpersonforetak og en antallsbegrensning av løyver, hindrer en effektiv konkurranse på pris og kvalitet. Ordningen medfører også et hinder for nyetableringer i markedet og utvikling av nye, differensierte tjenester. NAF støtter dermed forslaget om oppheving av behovsprøvingen.

Norges Blindeforbund uttaler at de er redde for at oppheving av behovsprøvingen og driveplikten vil kunne medføre et dårligere tilbud for kundene. Noe som vil kunne ramme personer med nedsatt syn og andre funksjonshemninger hardt, i og med at mange er totalt avhengige av drosje for å komme seg ut. Blindeforbundet ber derfor om at behovsprøvingen og driveplikten videreføres.

Norges Handikapforbund uttaler at å fjerne muligheten for å sikre heldøgns tilbud gjennom pliktkjøring, kan medføre store konsekvenser for brukere av stor bil. Handikapforbundet påpeker at det må være i samfunnets interesse at det er et transporttilbud når folk trenger det. Sett i sammenheng med fraværet av krav til universell utforming og eventuell manglende videreføring av løyve for funksjonshemmede, kan utfallet bli svært uheldig for forbundets målgrupper. Norges Handikapforbund ber om at departementet ikke gjør store endringer i regelverket, men heller videreutvikler regelverket som gjelder i dag.

Norsk Transportarbeiderforbund advarer mot oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Forbundet mener det er stor risiko for at markedet ikke vil ivareta samfunnets behov for drosjetjenester og beredskap, og at det blir et uforutsigbart tilbud til befolkningen. Videre mener forbundet det er grunn til forvente at prisene vil stige som følge av en deregulering.

Norsk Øko-Forum (NØF) uttaler at de er bekymret for at de foreslåtte endringene om å liberalisere drosjenæringen vil kunne medføre risiko for omfattende skattesvik i næringen, særlig fordi skattemyndighetenes mulighet for kontroll i næringen blir betydelig redusert. NØF viser til at dersom behovsprøvingen bortfaller er det nødvendig å innføre kompensierende tiltak for å redusere risikoen for skatte- og avgiftsunndragelser og annen økonomisk kriminalitet mv.

Yrkestrafikkforbundet mener i utgangspunktet at antallsreguleringen av drosjeløyver bør opprettholdes og viser til at en slik deregulering har gitt mange negative erfaringer i andre land der dette har vært gjennomført. Dersom dereguleringen gjennomføres mener Yrkestrafikkforbundet en oppheving av behovsprøvingen må kombineres med strengere krav til sentraler, løyvehavere og sjåførere, slik at de som vil, kan etablere seg og samtidig opprettholde en seriøs næring.

Oslo Taxi AS mener oppheving av behovsprøvingen vil føre til en overetablering av aktører i drosjemarkedet, særlig i Oslo. Dette vil gi et mindre oversiktlig marked for kundene, senke kvaliteten i næringen som helhet og gjøre det betydelig vanskeligere å livnære seg som drosjesjåfør. Ved et frislipp av løyver mener Oslo Taxi AS at det vil bli vanskeligere for kundene å få oversikt over tjenester og pris i næringen. Oslo Taxi AS frykter også at et frislipp av løyver vil føre til mangel på drosjer i perioder og steder det er lite etterspørsel.

Taxi 1 AS uttaler at de er enig i at drosjemarkedet over tid ikke fungerer optimalt, verken for kunder, sentraler, løyvehavere, eller i konkurranse med andre lovlige eller ulovlige persontransportoperatører. Taxi 1 AS mener en oppheving av behovsprøvingen i sentrale strøk er et bedre alternativ enn at næringen, etter deres vurdering, i fremtiden fortsatt låses i en nedadgående spiral grunnet manglende behovsprøving.

Uber støtter forslaget om å oppheve behovsprøvingen.

5.2.3 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at høringsinstansene er delte i synet på forslaget om oppheving av behovsprøvingen og dermed driveplikten. Mange av høringsinstansene som er imot forslaget viser til at oppheving av behovsprøvingen kan gi økt konkurranse i sentrale strøk, men uttrykker bekymring for at det vil bli et dårligere tilbud av drosjetjenester i områder med mindre og spredt befolkning. De høringsinstansene som støtter departementets forslag legger særlig vekt på at en oppheving av behovsprøvingen vil legge til rette for økt konkurranse i næringen og dermed et bedre tilbud til forbrukerne.

Norges Taxiforbund mener at Norge har større handlingsrom innenfor rammen av EØS-retten når det gjelder behovsprøvingen enn hva departementet gir uttrykk for i høringsnotatet. Regelrådet mener departementet burde ha presentert andre alternative tiltak for å sikre samsvar

med EØS-retten. Departementet viser til vurderingene i høringsnotatet. Etter departementets vurdering er adgangsregulering til markedet et svært inngripende tiltak som går lengre enn det som er nødvendig for å oppnå et tilstrekkelig drosjetilbud. Det er krevende for myndighetene å regulere et optimalt tilbud, og adgangsregulering vil dermed gi redusert konkurranse og velferd. Departementet mener at det vil være mindre inngripende og mer effektivt å avhjelpe markedssvikter og ivareta nødvendige hensyn gjennom reguleringer som er målrettet mot konkrete formål. Departementet har derfor vurdert andre typer tiltak, også tiltak som ikke er presentert i høringsnotatet. For eksempel har departementet vurdert å opprettholde behovsprøvingen i distriktene og kun oppheve behovsprøvingen i byene. Departementet kom til at tilnærmingen med adgang til å tildele eneretter er mindre inngripende enn delvis behovsprøving. En løsning med delvis behovsprøving vil gå lengre enn det som er nødvendig for å oppnå formålet og vil dermed ikke være i overensstemmelse med EØS-retten.

Regelrådet har også uttalt at virkningene av en deregulering er mangelfullt utredet og at internasjonale erfaringer med deregulering av drosjemarkedet burde vært belyst i høringsnotatet. Oslo Economics har fått et oppdrag fra departementet om å gjennomføre en litteraturstudie av virkningene av dereguleringer av drosjenæringen i andre land. I rapporten belyser Oslo Economics også i hvilken grad effektene i andre land vil kunne ha overførbarhet til Norge.¹

Departementet er klar over at virkningene som høringsinstansene påpeker, både positive og negative, kan inntreffe ved en oppheving av behovsprøvingen. Departementet har imidlertid vurdert at det vil være flere positive virkninger enn negative. I vurderingen har departementet særlig lagt vekt på å fjerne etableringshindre slik at alle som oppfyller gitte objektive vilkår vil kunne bli tildelt drosjeløyve. Departementet viser til og støtter Konkurransetilsynets uttalelse hvor tilsynet påpeker at behovsprøvingen utgjør en lite fleksibel løsning som begrenser konkurranse og innovasjon i drosjemarkedet, samtidig som den utgjør en vesentlig vekst- og etableringshindring. Tilsynet viser til at ved å fjerne behovsprøvingen legges det til rette for et mer dynamisk marked der tilbudet av drosjetjenester kan tilpasses etterspørselen i mye større grad enn det som er tilfellet under dagens regulering.

Videre påpeker departementet at opphevingen av behovsprøvingen må ses i lys av øvrige endringsforslag. Med opphevingen av driveplikten vil næringen få økt fleksibilitet til å tilpasse tilbudet til etterspørselen. Med opphevingen av kravet til hovedervert kan næringsaktørene kombinere drosjevirkosomhet med annet inntektsbringende arbeid på tidspunkter med lav etterspørsel.

Et gjennomgående funn i studiene fra Oslo Economics er at tilgjengeligheten av drosjetjenester har økt og at ventetider er redusert. Mange steder har det blitt en betydelig økning i tilbudet, spesielt i byene og på viktige knutepunkter. Dette gir velferdsgevinster for storparten av kundene.

Når det gjelder høringsinstansenes bekymringer knyttet til tilbudet i distriktsområder, viser erfaringene fra andre land at tilbudet har blitt redusert eller hatt en mindre økning enn i byområder. Studiene som Oslo Economics har undersøkt baserer tilgjengelighet først og fremst på antall løyver eller drosjer, og belyser i liten grad hvordan tilgjengeligheten er på uattraktive tidspunkter/steder. For å motvirke en uønsket virkning på tilbudet i distriktene viser departementet til at det ble foreslått avbøtende tiltak i høringsnotatet. Fylkeskommunene vil ha adgang til å tildele eneretter i distriktsområder for å dekke tilbudet der konkurransen antas å ikke fungere tilfredsstillende. Dette vil departementet komme nærmere tilbake til under punkt 5.3 nedenfor.

Departementet viser videre til at Forbrukerrådet og Oslo Taxi uttaler at et frislipp gir risiko for en overetablering, særlig i sentrale strøk, samt risiko for lavere kvalitet og høyere priser på drosjetjenestene. Departementet har merket seg at det har vært en rask økning i antallet drosjeløyver i andre land som har deregulert sin drosjenæring. Blant annet Finland, som nylig har gjennomført en endring i drosjereguleringen med mange likhetstrekk som foreslått i Norge, erfarte en økning i antall løyver på om lag 30 pst. rett etter dereguleringen, og særlig i Helsinkiområdet. Ettersom dereguleringen kun har vært gjeldende i kort tid, finnes imidlertid ikke empiri på langsiktige effekter i Finland. Overetablering i praiemarkedet har også vært et midlertidig tilfelle i mange andre land. På sikt er erfaringen at tilbudet etter hvert reduseres noe igjen, men at tilbudet gjerne stabiliserer seg på et høyere nivå enn tidligere.

Etter departementets syn vil flere nyetableringer være en naturlig effekt når et marked med tidligere adgangsbegrensning blir åpnet. Departementet mener imidlertid at det er flere forhold som taler for at markedet etter en tid vil stabilisere seg. Aktører som ikke tilpasser tjenestene in tråd

¹ Oslo Economics (2019) Erfaringer med deregulering av drosjemarkedet i ulike land og overføringsverdi til Norge

med det kundene etterspør, enten det gjelder kvalitet, pris, standard på materiell, servicenivå, tilgjengelighet eller på annen måte ikke hevder seg i konkurransen, vil ikke være konkurransedyktige. Disse aktørene må dermed søke økt lønnsomhet gjennom for eksempel spesialisering av tjenester, kostnadseffektivisering eller skifte næring. Også OECD påpeker at overetablering ikke vil være et problem på lang sikt.² Dagens etablerte næringsaktører vil i denne sammenheng kunne ha et konkurransefortrinn sammenliknet med nye aktører på grunn av allerede gjennomførte investeringer i merkevare og driftsmateriell, samt en eksklusiv driftsrett før iverksettelse av regelverksendringene. Departementet mener imidlertid at et slikt konkurransefortrinn ikke kan elimineres og potensielt kan bidra til en smidigere overgang til et deregulert marked.

Når det gjelder risiko for lavere kvalitet mener departementet at kvalitetshensyn blir tilstrekkelig ivare tatt gjennom annen regulering. Selv om adgangsreguleringen oppheves, innebærer ikke dette at enhver aktør kan drive drosjetransport. Løyvesystemet videreføres med krav til god vandel, ordnede skatteforhold og etablering i Norge. Det stilles strengere krav til førere, som nå må bestå en fageksamen for å få kjøreseddel. Kjøretøy som benyttes i næringsvirksomhet må være registrert i Motorvognregisteret og er gjenstand for årlige kjøretøykontroller. I tillegg vil omleggingen til trafikksforsikringsavgift gi bedre kontroll av om registrerte kjøretøy har lovpålagt ansvarsforsikring. Videre innføres krav om loggføring av kjørte drosjeturer, som gir økt trygghet for sjåfører og passasjerer. Inntil videre stilles krav til taksameter, som gir kundene trygghet om at det beregnes riktig pris for tjenestene.

Når det gjelder risiko for høyere priser viser studier varierende effekter av deregulering i andre land. Selv om teorien skulle tilsi at økt konkurranse vil medføre lavere priser for forbruker, har ikke dette nødvendigvis vært tilfellet i praksis. I Finland falt prisene med 2 pst. rett etter dereguleringen, men økte deretter til 5 pst. over nivået før dereguleringen. Oslo Economics peker på at velferdsgevinsten som følger av en deregulering i stor grad tas ut gjennom et økt tilbud og redusert ventetid fremfor en prisreduksjon på tjenestene. Økt tilgjengelighet kan derfor være en mulig forklaring på hvorfor prisene har økt flere steder etter oppheving av adgangsreguleringen. Et annet

gjennomgående funn er at deregulering fører til mer differensierte priser mellom områder, tidspunkter og tilbydere. Dersom reguleringen legger til rette for nye tjenestetilbydere, har det vært større innslag av dynamisk prising, noe som også kan dempe risikoen for overetablering og bidra til mer effektiv tilpasning av tilbud og etterspørsel. Prisivirkningen innebærer dermed en omfordelingseffekt der kunder som reiser på steder og tider som er attraktive for tilbydere, får bedre tjenester og potensielt lavere priser, mens kunder som reiser på steder og tider som er mindre attraktive kan oppleve et dårligere tilbud og potensielt høyere priser enn i et adgangsregulert marked. Selv om kundene som helhet får høyere velferd, kan det altså være noen kundegrupper som får et dårligere tilbud.

Drosjemarkedet er som tidligere nevnt utsatt for markedssvikter, herunder informasjonsasymmetri med kompliserte prismodeller og lite tilgjengelige prisopplysninger. I denne sammenheng påpeker departementet viktigheten av at myndighetene blir bedre til å opplyse om rettigheter og håndheve regler om prisopplysninger. Kundene har rett til å uoppfordret få et forhåndsavtalt pristilbud når bestemmelsesstedet er tilstrekkelig avgrenset. Det er også fritt drosjevalg, som innebærer at kundene kan velge en annen drosjeoperatør enn den første drosjen i køen. Prisammenlikningstjenester som taxikalkulator.no gjør det også enklere for kundene å sammenlikne tjenester på forhånd. Med økt grad av digitalisering er det også mulig å gjennomføre bestillinger basert på forhåndsavtalte priser der kundene enklere har mulighet til å sammenlikne priser fra ulike operatører. Mulige utfordringer med lite pristransparens vil derfor primært kunne oppstå for kunder i praiemarkedet og for ikke-digitale brukere. Departementet mener i denne sammenheng at det vil være viktig å følge prisutviklingen etter dereguleringen. En vurdering av behovet for eventuelle endringer av prisreguleringer vil være en naturlig del av den planlagte evalueringen av endringene i drosjereguleringen, som er nærmere beskrevet i kapittel 6.

Helse Vest RHF uttrykker bekymring for å fjerne krav til behovsprøving og driveplikt fordi det kan være vanskelig å sikre en god nok leveranse for reiser på rekvisisjon hele døgnet alle dager i uken. Departementet viser til at oppheving av behovsprøving og driveplikt, som bl.a. innebærer at hele landet blir ett løyvedistrikt, betyr at helseforetak kan inngå kontrakter om pasienttransport med et hvilket som helst selskap i hele landet. Den som vinner anbudet kan

² OECD Competition Committee. (2007). *Taxi Services: Competition and Regulation*. Paris: Competition Law and Policy OECD.

ta ut så mange løyver som nødvendig for å oppfylle kontrakten med helseforetaket. Det vil være opp til det enkelte helseforetak å stille vilkår i kontrakten om tilgjengelige drosjer slik at reiser på rekvisisjon kan gjennomføres hele døgnet. Helse Vest RHF viser til at et slikt krav i kontraktene kan medføre økte utgifter for helseforetakene. Departementet mener imidlertid at den økte konkurransen som følge av en deregulering vil bidra til at flere tilbydere kan delta i konkurranse om kontrakter med helseforetakene og på den måten bidra til at helseforetakene kan inngå økonomisk gunstigere kontrakter enn etter dagens regelverk.

Flere av høringsinstansene uttrykker bekymring for at tilbudet av drosjer utstyrt for å transportere funksjonshemmede blir dårligere. Løyve for transport for funksjonshemmede er i utgangspunktet antallsregulert i sin kategori. For et slikt løyve stilles særskilte krav om at motorvognen må være universelt utformet etter forskrift om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport og egen godkjenning av kjøretøyet fra Statens vegvesen. Per januar 2019 er det utstedt 331 løyver for transport for funksjonshemmede i landet. Av disse er 276 løyver utstedt i Oslo og Akershus. Det er ni fylker som står registrert med null løyver for transport for funksjonshemmede. I tillegg finnes det i overkant av 600 såkalte utvidede drosjeløyver, der fylkeskommunen har anledning til å stille krav om universell utforming. Hvor mange av disse som faktisk har et slikt krav, finnes det ikke oversikt over.

Antallsbegrensningen i seg selv gir ikke beskyttelse mot konkurranse fra ordinær drosje, utvidet drosje eller turvogn når det gjelder transport for funksjonshemmede. Dette betyr at alle de øvrige løyvekategoriene spiser av markedet til løyve for transport for funksjonshemmede. Det er derfor heller ikke i dag noen særskilt fordel å ha dette løyvet sammenliknet med et ordinært drosjeløyve eller turvognløyve som kan kjøre alle passasjergrupper. Innehavere av spesialløyvet kan kun transportere funksjonshemmede og deres ledsagere. Det eneste som kan tenkes å være en årsak til at noen velger å søke spesialløyvet er fordi det oftere er ledige løyver i denne kategorien og at det frem til nå har vært et noe lavere fagkompetansekrav for å få løyve for transport for funksjonshemmede enn det er for å få et turvognløyve. Kjøretøy med over ni seter vil i et fremtidig regelverk *uansett* måtte ha turvognløyve, da dagens ordning med et lavere fagkompetansekrav for disse er i strid med EØS-avtalen. Dette innebærer også at løyvemyndigheten ikke kan sette

krav om universell utforming til kjøretøy over ni seter, slik det har vært gjort i dag.

Departementets vurdering er at eksistensen av løyvet for transport for funksjonshemmede ikke har betydning for hvilket transporttilbud funksjonshemmede har i dag. Den praktiske endringen ved innføring av nytt regelverk vil være at innehavere av løyve for transport for funksjonshemmede, på lik linje med andre løyvehavere, må søke om ordinært drosjeløyve eller turvognløyve senest innen en overgangsperiode på fem år. Tilbudet til de funksjonshemmede ivaretas allerede i dag av aktører med løyver for ordinære drosjer og turvogner.

Det store flertallet av personer med nedsatt funksjonsevne har en funksjonsnedsettelse som ikke innebærer at de har behov for spesialutstyrt drosje, men kan benytte seg av de ordinære drosjene. Et mindretall har behov for en større motorvogn som kan transportere personen sittende i rullestol. I dagens drosjemarked er det et økende antall ordinære drosjeløyvehavere som bygger om drosjen (personbilstørrelse) slik at den kan transportere rullestolbruker sittende i rullestolen under transport. Slike biler vil imidlertid ikke ha plass til de større rullestolene, til disse er det behov for stor bil med spesialutrustning.

Etter departementets vurdering vil kjøretøy som oppfyller kravene til universell utforming for funksjonshemmede fortsatt være i markedet av flere grunner. Offentlige myndigheter sikrer beredskap av spesialtilpassede kjøretøy gjennom offentlige anskaffelser. Både fylkeskommunene, kommunene, helseforetakene og NAV kjøper i dag transport for personer med nedsatt funksjonsevne. Oppdragsgivere kan i kontrakten med løyvehaver, turvognselskap eller drosjesentral mv., stille krav i kontrakten til busser eller drosjer som tilfredsstiller kravene til universell utforming.

I tillegg til offentlige kjøp finnes andre transportordninger, slik som TT-ordningen, som er et transporttilbud for fritidsreiser for personer med nedsatt funksjonsevne. I mange fylker er denne ordningen organisert som en refusjonsordning. Personer med funksjonsnedsettelser som benytter seg av TT-tilbudet bestiller da selv drosje gjennom bestemte sentraler og turen refunderes av det offentlige. Departementet estimerer at staten og fylkeskommunene hadde utgifter på om lag 600 mill. kroner til dette formålet i 2018. I tillegg kommer eventuelle egenandeler fra brukerne. Det er dermed et betydelig marked for å tilby transport til personer med funksjonsnedsettelser.

Departementet påpeker videre at fylkeskommunene har mulighet til å sikre transporttjenester

ved kjøp eller ved å etablere tilskuddsordninger med støtte til spesialutstyr i drosje. Blant annet er departementet kjent med at Nordland fylkeskommune inntil 2018 hadde en slik tilskuddsordning.

I forslaget til nytt regelverk kan fylkeskommunene i tillegg tildele eneretter og oppstille krav til drosjens utrustning i enerettskontrakten. Dette virkemiddelet kan benyttes i distriktsområder, jf. terskelverdien som er omtalt i kapittel 5.3.1. Det er i nettopp disse områdene det er uttrykt mest bekymring for at tilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne vil kunne bli redusert. I enerettskontraktene kan fylkeskommunene stille krav til leverandøren og standarden på drosjetjenestene, herunder krav til utstyr. Dette betyr at dersom tilbudet av store spesialutstyrte kjøretøy er for dårlig eller drosjetilbudet generelt ikke er tilfredsstillende gjennom døgnet så kan dette anskaffes gjennom utlysning av en enerett.

Høringsinstansene har videre uttrykt bekymring for at å fjerne sentraltilknytningsplikten vil være problematisk for personer med nedsatt funksjonsevne som blant annet har behov for dør til dør transport. Det er uttrykt ønske om store robuste sentraler som kan garantere at drosjen kommer, tar med førerhund, tar imot klager mv. Etter departementets syn er det forhold i Norge som taler for at enkeltstående aktører vil være unntaket og at flertallet vil organisere seg i større selskaper eller benytte en større formidler av drosjetjenester som vil ivareta disse hensynene. Dette vil kunne føre til en profesjonalisering av bransjen og omtales nærmere under kapittel 5.7.3 om forslaget om å oppheve sentraltilknytningsplikten.

Departementet mener at de foreslåtte endringene i regelverket ikke vil føre til særlige endringer i drosjetilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet viser imidlertid til at det å opprettholde et tilfredsstillende tilbud for personer med nedsatt funksjonsevne er svært viktig, og at departementet derfor vil følge nøye med på situasjonen og vurdere fortløpende om det er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak.

Nordland fylkeskommune forutsetter at departementet har en løsning på miljø- og trafikkbelastningen som følger av fri etablering i byene. Oslo kommune påpeker at oppheving av løyvedistrikt i kombinasjon med fri etablering kan føre til store utfordringer med trafikkavviklingen. Departementet viser til at å beholde inndelingen av landet i løyvedistrikter ikke vil løse en eventuell økt trafikkbelastning. Ved oppheving av behovsprøvingen og opprettholdelse av løyvedistriktene vil løyvehavere kunne søke om løyve i sitt hjemfylke.

Løyvehaver vil da få tildelt et nasjonalt løyve som kan benyttes til å tilby drosjetjenester i de fylkene vedkommende ønsker å kjøre i. Det finnes andre og mindre inngripende tiltak enn behovsprøving for å forhindre økt trafikkbelastning i byene. Departementet viser til at det arbeides kontinuerlig med å minske trafikkbelastningen i byene ved hjelp av regjeringens bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler.

På bakgrunn av ovennevnte opprettholder departementet forslaget om å oppheve behovsprøvingen og den tilhørende driveplikten for drosjetransport med kjøretøy registrert for inntil 17 personer.

5.3 Tiltak for å sikre tilstrekkelig drosjetilbud i hele landet

5.3.1 Innledning

Departementet viste i høringen til at det er vanskelig å forutsi hvordan markedsaktørene i praksis vil tilpasse seg et deregulert marked uten behovsprøvingen og driveplikten. I teorien vil rasjonelle aktører tilby drosjetjenester i de delmarkedene der det er profittmuligheter. Dette vil typisk være i områder eller på tidspunkter der det er et høyt etterspørselsgrunnlag for drosjetjenester. Det er dermed ikke sikkert at dagens standard på drosjetilbudet vil bli opprettholdt i alle områder.

Områder og tider hvor inntjeningspotensialet er lavere enn kostnadene ved å tilby tjenesten, vil være mindre kommersielt attraktive å betjene. Disse delmarkedene har hittil vært betjent som følge av driveplikten. Med en eksklusiv rett til å drive tjenestene i løyveområdet har løyvehaverne kunnet benytte inntjeningen fra drift i lønnsomme perioder til å subsidiere drift i ulønnsomme perioder. Konkurranseskjermingen har således fungert som «betaling» for den pålagte driveplikten.

Med oppheving av driveplikten viste departementet i høringen til at det ikke kan utelukkes at drosjetilbudet i de ulønnsomme delmarkedene vil kunne bli redusert, eller bortfalle helt. Dette vil særlig gjelde i enkelturmarkedet. I dette markedet kan bortfallet av driveplikten gi seg særlig utslag fordi aktørene er avhengig av tilstrekkelig etterspørsel for å ha lønnsom drift. Departementet la til grunn at innkjøpere i kontraktmarkedet kan fortsette å kjøpe denne typen tjenester, og at endringene i drosjereguleringen dermed primært vil kunne ha betydning for prisen i kontraktene.

Det er viktig å legge til rette for at lokale myndigheter kan sikre et tilstrekkelig drosjetil-

bud som en del av det totale transporttilbudet. Virkemidlene for lokale myndigheter må være egnet til å oppnå et tilstrekkelig drosjetilbud, og skal ikke gå lenger enn nødvendig for å nå dette formålet. For å sikre samsvar med EØS-retten, må tiltaket være innrettet i overensstemmelse med læren om allmenne hensyn, dette omtales nærmere under kapittel 5.3.2.8.

5.3.2 Departementets forslag

5.3.2.1 Adgang for fylkeskommunene til å tildele lokale eneretter

Departementet foreslo i høringsnotatet at fylkeskommunene skal få adgang til å tildele lokale eneretter for drosjetransport i bestemte områder.

Fylkeskommunene skal kunne tildele eneretter i de tilfellene hvor markedet ikke tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår. Erfaringene fra dagens drosjemarked er at drosjene har en tendens til å trekke inn mot byer og knutepunkter med stort passasjergrunnlag fremfor å være stasjonert i distrikter eller randsoner med lavere passasjergrunnlag. Særlig i områder med et fåtall innbyggere og spredt befolkning vil opphevingen av behovsprøvingen og driveplikten føre til mer usikkerhet om markedet vil opprettholde et tilfredsstillende drosjetilbud. I disse delmarkedene vil det være lavere inntjeningspotensial, og trolig ulønnsomt, å drive drosjevirkosomhet hele døgnet og hele året. Disse områdene har så langt vært betjent som følge av driveplikten. Uten andre virkemidler for å sikre drosjetilbudet, vil drosjetilbudet i disse områdene kunne reduseres eller bortfalle helt. Imidlertid kan deltidskjørere potensielt dekke opp noe av etterspørselen.

Det er viktig at det i et system med ny drosjeregulering er muligheter for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet. Dersom det er ønskelig å sikre et visst beredskapsnivå og/eller opprettholde en viss transportstandard i den enkelte fylkeskommune, er det derfor nødvendig å sørge for at fylkeskommunene har verktøy for å sikre en viss drosjedekning.

Fylkeskommunene har allerede i dag adgang til å kjøpe drosjetjenester dersom markedet ikke leverer ønskede tjenester. Offentlige kjøp av drosjetjenester i enkeltturmarkedet kan være en mer målrettet måte å sikre ønsket drosjetilbud enn å begrense konkurransen gjennom behovsprøving av antall løyver og driveplikt for aktørene. Samtidig innebærer kjøp av drosjetjenester et behov for økte økonomiske midler. Dette kan være en av hovedårsakene til at fylkeskommunene i liten

utstrekning kjøper drosjetjenester i enkelttursegmentet i dag.

Et system med adgang til å tildele eneretter vil i stor grad harmonisere med det etablerte systemet som gjelder for kollektivtransporten for øvrig. Fylkeskommunene kan fastsette ønsket transportstandard gjennom krav i kontraktene, herunder åpningstider, stasjoningssted, krav til miljø- og klimautslipp, krav om utrustning for transport for funksjonshemmede, priser mv.

I høringsnotatet påpekte departementet at det er grunnlag for å innføre et alternativt virkemiddel for enkelttursegmentet, som fortrinnsvis ikke innebærer en vesentlig merkostnad for fylkeskommunene. Departementet foreslo på denne bakgrunn at fylkeskommunene skal kunne tildele lokale eneretter som gir enerettshaveren en eksklusiv driftsrettighet i et bestemt område. Med eneretten kan løyvehaverne benytte inntjeningen fra driften i lønnsomme perioder til å subsidiere driften i ulønnsomme perioder. Omfanget av forpliktelse i kontrakten kan ha betydning for om markedsaktørene vil kunne tilby ønsket drosjetilbud uten ekstra økonomisk kompensasjon. Fylkeskommunene kan derfor tildele eneretter både med og uten økonomisk kompensasjon.

Tildeling av en enerett innebærer at andre løyvehavere ikke kan tilby drosjetjenester internt i enerettsområdet i den perioden eneretten gjelder. Dette gjelder imidlertid ikke løyvehavere som utfører persontransport internt eller i transitt i enerettsområdet i henhold til kontrakt om f.eks. pasientreiser eller skoleskyss. Departementet presiserte at tildeling av eneretter ikke automatisk medfører rett til annen kontraktskjøring i det aktuelle enerettsområdet, og heller ikke at avtale om annen kontraktskjøring automatisk medfører rett til eksklusiv drift i enkeltturmarkedet i samme område.

I det følgende vil departementet gå igjennom vilkårene, som ble foreslått i høringsnotatet, som må være oppfylt for å tildele eneretter i overensstemmelse med de foreslåtte endringene i yrkestransportregelverket.

5.3.2.2 Geografisk avgrensning av enerettsområder

Departementet foreslo i høringsnotatet at den geografiske avgrensningen av et enerettsområde følger kommunegrensene.

Departementet viste i høringen til at det må være klart definerte geografiske grenser for et enerettsområde. Departementet la derfor vekt på at definisjonen av et enerettsområde skal være

enkel, forutsigbar, egnet og operasjonaliserbar. En mulig geografisk avgrensning av et enerettsområde er å følge kommunegrensene. Kommunegrensene er godt kjent blant kunder og drosjeaktører, og vil dermed være enkle å forholde seg til. Dagens løyvedistrikter tar også utgangspunkt i kommunegrenser, selv om hele fylket i praksis utgjør et løyvedistrikt.

Et annet alternativ for geografisk avgrensning var å benytte by- og tettstedsgrenser. Disse har imidlertid mindre klare grenser og det kan bli vanskelig for kunder og drosjeaktører å orientere seg i markedet. Videre er by- og tettstedsgrenser normalt mer dynamiske enn kommunegrenser, og grensene kan bli mindre forutsigbare for både fylkeskommunen som bestiller og markedet. Dersom definisjonen baseres på by-/tettstedsgrenser er det også mindre trolig at det finnes løyvehavere som utelukkende vil betjene utkantsområdene av bykjernene uten noen form for økonomisk kompensasjon. Dersom de geografiske områdene blir større enn kommunegrensene blir det potensielt flere områder der etterspørselsgrunnlaget vil variere i så stor grad at det blir krevende å ha én og samme løsning for å sikre det beste drosjetilbudet.

På denne bakgrunn foreslo departementet i høringen at hver kommune skulle utgjøre et geografisk område i denne sammenheng. Departementet viste til at fylkeskommunene kan vurdere å tildele enerettskontrakt for eksempel for flere tilgrensede kommuner som hver for seg oppfyller kriteriene for adgang til markedsinngrep.

5.3.2.3 *Enerett kan kun tildeles i kommuner med innbyggertall og innbyggertetthet under en gitt grense*

Departementet foreslo i høringsnotatet at adgangen til å benytte eneretter skal begrenses til kommuner der det er et begrenset kundegrunnlag ut fra innbyggertall og innbyggertetthet. Det ble videre foreslått at departementet får hjemmel til å fastsette de nærmere terskelnivåene for innbyggertall og innbyggertetthet i forskrift.

Departementet vurderte i høringsnotatet hvilke kommuner som har et slikt markedsgrunnlag at det ikke vil være nødvendig å åpne for tildeling av eneretter. Oslo Economics³ hadde på oppdrag fra Samferdselsdepartementet sett på ulike variabler som kunne gi en god indikasjon på innjeningspotensial og kundegrunnlag. Ifølge Oslo

Economics kunne befolkningstall og befolkningstetthet være tilstrekkelige og egnede indikatorer for å vurdere hvilke områder som vil være kommersielt interessante å betjene. Disse størrelsene tar både høyde for etterspørselsgrunnlag og bosetningsstruktur. Oslo Economics vurderte også hvorvidt andre indikatorer, som inntektsnivå/kjøpekraft, sysselsettingsgrad, data om kollektivtilbud eller informasjon om knutepunkter kan være relevante kriterier, men vurderte disse som mindre egnet i dette tilfellet.

Departementet vurderte også om en egen sentralitetsindeks, som sier noe om hvor langt man må reise for å nå et visst antall innbyggere, kunne danne utgangspunktet for å vurdere etterspørselsgrunnlaget. Etter departementets vurdering ville etablering av en egen sentralitetsindeks for dette formålet, f.eks. i regi av SSB, medføre mer administrasjon enn et system basert på befolkningstall og befolkningstetthet.

På denne bakgrunn foreslo departementet å fastsette terskelnivåer, basert på befolkningstall og befolkningstetthet som utelukker de mest folkerike og tettbebygde kommunene fra å benytte eneretter.

Per juni 2018 er det 422 kommuner i Norge. Departementet så på ulike terskelnivåer, og hvilke kommuner som omfattes ved ulike verdier av befolkningstall og befolkningstetthet.

Departementet viste i høringsnotatet til at det var lav usikkerhet knyttet til om markedet ville etablere et tilfredsstillende drosjetilbud i kommuner med relativt høyt befolkningstall og høy befolkningstetthet. Oslo Economics skrev også i sin rapport at det er lange søkerlister for å få tildelt løyver i de store byene. Framskrivninger av befolkningsveksten utført av SSB viser økt sentralisering og at befolkningsveksten i de største byområdene fortsetter. Dette vil ytterligere forsterke vridningen av kundegrunnlaget mot byområdene fremover. Departementet mente derfor at det uansett ikke burde være behov for å begrense markedsadgangen i kommuner med de største byområdene. En egnet terskelverdi kunne f.eks. representeres ved kommuner som regnes under byområder i Reisevaneundersøkelsen fra TØI. Dette er de samme ni byområdene som er med i forhandlinger om byvekstavtaler. I disse byområdene arbeides det målrettet for å sikre bedre kollektivtransporttilbud og tilrettelegge for sykling og gange, for å nå målet om nullvekst i persontransport med bil.

Kommunene som inngår i definisjonen byområder varierer i både utstrekning og bosetning. En sammenlikning av Tabell 2 og Tabell 3 viser at

³ Oslo Economics (2018) Utredning om innretning av tiltak for å sikre nødvendig drosjedekning og konsekvenser av innretningen

Tabell 5.1 Eksempel på terskelnivåer

Terskelnivå	Innbyggere (1.1.2018)	Areal (1.1.2018)	Kommuner hvor det ikke kan tildeles eneretter ¹
Nivå 1: 20 000 innbyggere, 80 innbyg- gere per km ²	Antall innbyggere: 2 725 894 Andel av innbyggere i landet: 51 %	Landareal: 6 936 km ² Andel av landareal i landet: 2,3 %	38 kommuner: Oslo, Bergen, Trondheim*, Stavanger*, Bærum, Kristiansand*, Fredrikstad, Sandnes*, Drammen*, Sandefjord, Asker*, Sarpsborg, Skedsmo*, Ålesund*, Tønsberg, Arendal, Karmøy, Lørenskog, Haugesund, Ullensaker, Porsgrunn, Moss*, Hamar, Ski*, Askøy, Horten, Oppegård*, Færder, Sola, Lier, Fjell*, Nedre Eiker*, Kristiansund, Nittedal, Grimstad, Røyken*, Os*, Ås
Nivå 2: 20 000 innbyggere, 30 innbyg- gere per km ²	Antall innbyggere: 3 244 388 Andel av innbyggere i landet: 61 %	Landareal: 18 794 km ² Andel av landareal i landet: 6,2 %	53 kommuner: Oslo, Bergen, Trondheim*, Stavanger*, Bærum, Kristiansand*, Fredrikstad, Sandnes*, Drammen*, Sandefjord, Asker*, Sarpsborg, Skedsmo*, Ålesund*, Tønsberg, Arendal, Karmøy, Lørenskog, Haugesund, Ullensaker, Porsgrunn, Moss*, Hamar, Ski*, Askøy, Horten, Oppegård*, Færder, Sola, Lier, Fjell*, Nedre Eiker*, Kristiansund, Nittedal, Grimstad, Røyken*, Os*, Ås, Tromsø, Skien, Bodø, Larvik, Ringsaker, Halden, Gjøvik, Lillehammer, Kongsberg, Molde*, Harstad, Eidsvoll, Nes, Stange, Levanger.

¹ Fra 1.1.2020 er det vedtatt sammenslåing av kommuner som er merket med * <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/nye-kommuner/id2470015/>

Kilde: SSB (2017)

Tabell 5.2 Oversikt over kommuner som inngår i byområdene

Byområde	Kommuner som inngår i byområdet
Oslo/Akershus	Oslo, Vestby, Ski, Ås, Frogn, Nesodden, Oppegård, Bærum, Asker, Aurskog-Høland, Sørum, Fet, Rælingen, Enebakk, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Gjerdrum, Ullensaker, Nes, Eidsvoll, Nannestad, Hurdal
Bergensområdet	Bergen, Samnanger, Os, Sund, Fjell, Askøy, Vaksdal, Osterøy, Meland, Øygarden, Radøy, Lindås
Nord-Jæren	Sandnes, Stavanger, Sola, Randaberg
Trondheimsområdet	Trondheim, Orkdal, Midtre Gauldal, Melhus, Skaun, Klæbu, Malvik, Stjørdal, Indre Fosen (tidl. Leksvik og Rissa)
Buskerudbyen	Drammen, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Kongsberg
Kristiansandsregionen	Kristiansand, Vennesla, Songdalen, Søgne, Lillesand, Birkenes, Iveland
Nedre Glomma	Sarpsborg, Fredrikstad
Grenland	Skien, Porsgrunn, Siljan, Bamble
Tromsø	Tromsø
Sum antall kommuner	69

Kilde: Transportøkonomisk institutt (2015)

svært mange av kommunene i terskelnivå 1 med 20 000 innbyggere og 80 innbyggere per km², også er blant kommunene i byområdene. Terskelnivå 1 omfatter 38 kommuner, som står for om lag 51 pst. av landets befolkning, men utgjør kun om lag 2,3 pst. av landets areal. Departementet mente at det er rimelig å gå ut fra at det ville være et kommersielt attraktivt inntjeningspotensial i disse kommunene etter en deregulering. Etter departementets oppfatning kunne det være tvil om tildeling av eneretter i disse kommunene ville være forenlig med EØS-retten. Departementet pekte også på at det ville være nyttig å observere hvordan markedet vil tilpasse seg til regelverkendringene, for en miks av kommuner med variasjoner i geografi, bosetningsmønstre, topografi, knutepunkter, næringsvirksomhet osv.

På denne bakgrunn foreslo departementet at det ikke bør være adgang til å foreta inngrep i drosjemarkedet i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere og høyere befolkningstetthet enn 80 innbyggere per km². Per juni 2018 omfattet dette terskelnivået 38 kommuner, det vil si at fylkeskommunene vil ha adgang til å tildele eneretter i 384 kommuner. Dette innebar at det ble oppstilt en absolutt grense for når bruk av eneretter er tillatt. I de kommunene der bruk av eneretter er tillatt, må fylkeskommunene likevel gjøre en konkret vurdering av om det faktisk er nødvendig å tildele en enerett, eller om det er muligheter for at markedet selv vil levere et tilfredsstillende drosjetilbud. Dette omtales nærmere under kapittel 5.3.2.5. Departementet viste til at hvilke kommuner som vil være omfattet av terskelverdien vil fremgå av departementets nettsider. Hvilke kommuner som faller inn under terskelverdien vil bli oppdatert årlig i henhold til SSBs befolkningsstatistikk. Oppdatert oversikt vil gjelde fra 1. januar det påfølgende år.

Departementet fremhevet videre at alle fylkeskommunene vil ha anledning til å kjøpe persontransporttilbud utover det markedet tilbyr, også i de kommunene hvor det ikke er adgang til å tildele enerett. I kapittel 5.22 omtalte departementet også nærmere vurderinger av behovet for å foreta en evaluering av reguleringsendringene om tre år. En evaluering av ordningen vil kunne avdekke om det eventuelt kan være behov for justeringer i terskelnivåene. Etter departementets mening er det derfor lav risiko for et langvarig, mangelfullt tilbud etter en deregulering.

Departementet gjorde i høringen oppmerksom på at det er planlagt sammenslåing av flere kommuner i forbindelse med kommunereformen. Dette kan få betydning for om det vil være aktuelt

å innføre tiltak for å sikre tilstrekkelig drosjetilbud. For eksempel kan kommuner med tette sentrumsområder slås sammen med kommuner med store og befolkningstynne arealer.

5.3.2.4 Kontraksvarighet på tildelte eneretter

Departementet foreslo i høringsnotatet at eneretter skal tildeles i kontrakt og ha en varighet på inntil tre år.

Etter anskaffelsesregelverket har oppdragsgiver i utgangspunktet et relativt vidt skjønn ved fastsettelsen av en kontrakts varighet. Akseptabel varighet vil bero på en konkret helhetsvurdering av hvilken kontraktsvarighet som vil gi en mest optimal anskaffelse. Departementet anså det ikke nødvendig å sikre tjenestens kontinuitet og kontraktens formål ved at en spesifikk markedsaktør må opprettholde et drosjetilbud over en lengre periode. Tvert om, kan langvarige kontrakter medføre en negativ effekt på innovasjon og bruk av nye forretningsmodeller og ny teknologi, som ellers ville ha bidratt til et bedre tilbud for kundene. Departementet la videre vekt på at teknologitviklingen skjer raskt. Muligheten til å foreta hyppige konkurranser og raskt justere kontrakter, kan dermed gi en raskere utvikling og forbedring av tjenestetilbudet.

For markedsaktørene kan det derimot være mer attraktivt å delta i en konkurranse om en enerett for en lengre periode som gir bedre forutsigbarhet og mulighet til å dekke sine investeringer. Samtidig vil en drosjebil normalt ha relativt lave investeringskostnader og flere bruksområder, sammenliknet med driftsmidler i andre bransjer. På denne bakgrunn foreslo departementet å begrense varigheten på kontrakter om enerett til maksimalt tre år.

Departementet la særlig vekt på å legge til rette for god konkurranse i drosjemarkedet. Anskaffelsesregelverket åpner imidlertid for at kontraktsvarigheten kan være lengre enn tre år. Etter departementets vurdering kunne det forsvares å legge opp til inntil fem års varighet på kontraktene etter anskaffelsesregelverket. En fordel med en kontraktsvarighet på inntil fem år kan være at enerettshaverne får lengre tid på å avskrive investeringer i kjøretøy og noe mindre administrasjon for fylkeskommunene knyttet til tildeling av eneretter. På den annen side vil kontraktsvarighet på fem år innebære mindre hyppig konkurranseutsetting i enerettsområdene og tilrettelegge for mindre dynamisk markedstilpassning. Departementet presiserte at en bestemmelse om kontraktens varighet ikke må gå len-

ger enn det som er nødvendig for å oppnå et tilfredsstillende drosjetilbud.

Departementet ba på denne bakgrunn særlig om høringsinstansenes syn på hva som er egnet maksimal kontraktsvarighet på enerettskontrakter.

For øvrig la departementet til grunn at tildeling av eneretter i tilknytning til drosjetransport i hovedsak vil falle inn under konsesjonskontraktforskriften.

Konsesjonskontraktforskriften § 5-1 regulerer hvilke deler av konsesjonskontraktforskriften som gjelder ut fra verdien av kontrakten. Kontrakter om tildeling av eneretter vil i mange tilfeller ikke inkludere økonomisk kompensasjon. Ifølge konsesjonskontraktforskriften § 5-2 skal oppdragsgiveren beregne kontraktens verdi på grunnlag av leverandørens forventede samlede omsetning i konsesjonskontraktens varighet ekskl. mva. Departementet antok at verdien på enerettene som kan tildeles i forbindelse med drosjetransport i all hovedsak vil ligge under EØS-terskelverdien på 51 millioner kr., jf. § 5-1 andre ledd. Ved tildeling av kontrakter under denne terskelverdien gjelder del I av konsesjonskontraktforskriften og anskaffelsesloven, herunder de grunnleggende prinsippene som fremgår av anskaffelsesloven § 4.

I tillegg til prinsippene som fremgår av ovennevnte regelverk gjelder de alminnelige EØS-rettslige prinsippene. Innholdet i de kravene som EU-domstolen har utledet fra de grunnleggende prinsippene og bestemmelsene om de fire friheter i EØS-avtalen, er ikke nødvendigvis det samme som følger av de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven § 4.

Dersom den aktuelle kontrakten kan sies å ha en grenseoverskridende interesse, tilsier kravet til gjennomsiktighet at tildelingen må offentliggjøres på en slik måte at det er mulig for en aktør i en annen EØS-stat å få adgang til nødvendige opplysninger om konsesjonskontrakten før den tildeles, og eventuelt melde sin interesse for oppdraget. Dette gjelder selv i tilfeller hvor kontrakten har en verdi under terskelverdien. EU-domstolen har i flere dommer uttalt at en manglende tilbudskonkurranse er i strid med de grunnleggende prinsippene. Ved flere interessenter må valget mellom dem være basert på objektive kriterier som sikrer likebehandling. Dette innebærer at fylkeskommunene ved utlysning av anbud må legge til rette for reell konkurranse mellom aktørene blant annet ved for eksempel å benytte maksimalprisen som et pristak, maksimumskrav for miljø- og klimautslipp osv. Det må, som sagt, være mulig å rangere interessenter basert på objektive kriterier. Det

kan imidlertid ikke utledes noen detaljerte prosedyrekrav fra rettspraksis.

Når verdien av konsesjonskontrakten ligger under EØS-terskelverdien er det i utgangspunktet opp til den enkelte oppdragsgiver hvordan informasjon om en planlagt utlysning av en konsesjonskontrakt skal offentliggjøres. Frivillig kunngjøring på Doffin kan være en hensiktsmessig fremgangsmåte for å nå ut til potensielle tjenesteytere, og departementet oppfordret i høringsnotatet fylkeskommunene til å benytte seg av denne muligheten. At eneretter tildeles etter kunngjøring, innebærer at tilbyderne må levere tilbud under en antakelse om konkurranse og vil dermed ha insentiv til å kutte unødvendige kostnader i håp om å vinne enerettskontrakten. Konkurranse om eneretter kan dermed også bidra til mer kostnadseffektiv drift.

5.3.2.5 Fremgangsmåte for tildeling av enerett

Departementet foreslo i høringsnotatet at fylkeskommunene, i områder hvor det er tillatt å tildele enerett, må vurdere konkret om tildeling av eneretter er nødvendig i det enkelte tilfellet.

Dersom fylkeskommunene ønsker å tildele enerett i en eller flere av de 384 kommunene (per 1. juni 2018) hvor det etter forslaget vil være tillatt å tildele eneretter, må fylkeskommunen likevel gjøre en konkret vurdering av om et markedsinngrep er nødvendig i det enkelte tilfelle. Dette innebærer at selv om det i utgangspunktet er tillatt å tildele en enerett i en kommune etter yrkestransportregelverket, bør ikke fylkeskommunene tildele eneretter der dette vurderes å gå lenger enn det som er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Departementet la til grunn at ansvaret for å gjennomføre en tilstrekkelig vurdering av behovet for å tildele eneretter må ligge hos fylkeskommunene.

I høringsnotatet viste departementet til at eneretter vil kunne benyttes i de tilfeller der fylkeskommunene kan vise til konkrete erfaringer med at markedet ikke leverer et ønsket drosjetilbud. Departementet mente likevel at det ikke er hensiktsmessig å kreve at fylkeskommunene i ethvert tilfelle, og allerede før bruk av enerettsadgangen, må åpne hele eller deler av drosjemarkedet for en testperiode, for å se om markedet tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud uten antallsregulering. For det første vil det da være en risiko for at det i deler av landet ikke vil være et velfungerende drosjetilbud i denne perioden, med de uheldige konsekvenser som dette vil ha for kundene. For det andre er det en stor sannsynlighet for at resultatene fra testen

ikke vil være robuste, ettersom markedsaktørene vet at de blir testet. I en testperiode vil det for eksempel ikke være rasjonelt å investere i nytt utstyr hvis du ikke vet om markedet er skjermet eller åpent om noen måneder.

Det kan imidlertid være krevende for fylkeskommunene å dokumentere at markedet sannsynligvis ikke vil levere et tilfredsstillende drosjetilbud, uten at det finnes konkrete bevis på dette. Departementet pekte derfor på enkelte forhold og indikatorer som fylkeskommunene kan vurdere forut for tildeling av enerett, slik at en beslutning om bruk av enerett ikke går lengre enn det som er nødvendig.

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

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

Bruken av eneretter må være begrunnet i at tiltaket skal sikre et tilstrekkelig drosjetilbud. Fylkeskommunene må stille følgende spørsmål for å vurdere om tiltaket er nødvendig:

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

Fylkeskommunene bør så langt som mulig vurdere objektive forhold når disse spørsmålene besvares, herunder:

- Indirekte indikatorer på etterspørsel
 - Befolkning og befolkningstetthet i kommunen
 - Knutepunkter i kommunen

- Attraksjoner i kommunen
- Næringsstruktur i kommunen
- Annet kollektivtransporttilbud i kommunen
- Inntektsnivå og sysselsettingsgrad hos befolkningen
- Direkte markedsindikatorer – dersom markedet er testet ut uten inngrep
 - Ventetid på forhåndsbestilte turer
 - Omsetning per løyve
 - Antall turer
 - Utnyttelsesgrad

Det vil være særlig hensiktsmessig for fylkeskommunene å vurdere indikatorer som gir uttrykk for etterspørselen. Enkelte indikatorer er enklere å kvantifisere enn andre. Det er videre store variasjoner mellom regionene og det er ikke nødvendigvis et universelt fasitsvar for hvilke verdier på indikatorene som innebærer et behov for inngrep. Departementet viste i høringen til at fylkeskommunene bør vurdere indikatorene i sammenheng og en vurdering vil måtte innebære et visst skjønn.

I utgangspunktet kan direkte markedsindikatorer være godt egnet til å si noe om drosjedekningen er god nok og hvorvidt inntektsgrunnlaget er tilstrekkelig til å drive drosjevirkosomhet. Utfordringen med å benytte direkte markedsindikatorer er at disse dataene er påvirket av dagens regulering. F.eks. kan direkte markedsindikatorer bli påvirket av om det er tildelt eneretter eller ikke, og vil være mest aktuelt å vurdere etter at et marked uten begrenset konkurranse har blitt testet ut.

I høringen viste departementet til at fylkeskommunene er nærmest til å foreta konkrete vurderinger av det lokale behovet og nødvendigheten av å benytte eneretter for å sikre tilstrekkelig drosjetilbud. Dersom fylkeskommunen kommer til at et markedsinngrep er nødvendig, må fylkeskommunen videre sørge for at konkurranseskjerminingen er så begrenset som mulig.

Når en fylkeskommunen har kommet til at det er behov for å tildele enerett for å sikre tilstrekkelig drosjedekning i én eller flere kommuner, må fylkeskommunen fatte et formelt vedtak om å benytte seg av adgangen til å tildele en enerett. Et slikt vedtak må fastsettes i en lokal forskrift i overenstemmelse med forvaltningsloven kapittel 7. Et vedtak om tildeling av en enerett innebærer et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, siden eneretten i praksis medfører et forbud for andre løyvehavere til å tilby drosjetjenester innenfor enerettsområdet. Når fyl-

keskommunen har fattet vedtak om å benytte seg av adgangen til å tildele enerett kan prosessen med å tildele kontrakt om enerett etter åpne prosesser starte.

Fylkeskommunene må følge reglene om offentlige anskaffelser, herunder legge opp til mest mulig konkurranse. Dette skal legge til rette for et best mulig tilbud til laveste pris for samfunnet, og dermed også lav risiko for statsstøtteproblematikk. Fylkeskommunene bør være oppmerksomme på at strengere krav kan føre til færre konkurrenter, og bør derfor være varsomme med å stille krav utover det nødvendige. Nedenfor følger veiledende punkter som fylkeskommunene kan anvende ved utformingen av konkurransen.

- Det geografiske og tidsmessige omfanget av en konkurranse bør begrenses slik at flest mulig, også mindre frittstående aktører, vil ha mulighet til å inngi tilbud.
- Krav bør være så teknologinøytrale som mulig slik at leverandørene kan tilby de beste løsningene.
- Krav til priser løyvehaver tilbyr publikum skal ikke være høyere enn gjeldende regler om maksimalpris. Maksimalprisen kan fungere som et pristak.
- Tildelingskriterier skal være mest mulig objektive slik at tildelingen av eneretter skjer på ikke-diskriminerende vilkår.
 - Pris på drosjetjenester til publikum og eventuell kompensasjon til operatøren er aktuelle tildelingskriterier.
 - Dersom kvalitet benyttes som tildelingskriterium bør dette være sammenliknbare verdier, f.eks. åpningstider, ventetid, klima- og miljøutslipp, eller andre indikatorer som kan kvantifiseres.

I høringsnotatet vurderte departementet det dit hen at anskaffelsesregelverket åpner for at offentlige myndigheter kan samordne kjøp av ulike drosjetjenester i samme kontrakt. Departementet viste til at det må være opp til fylkeskommunene, og andre ansvarlige myndigheter, å vurdere konkret om det er hensiktsmessig å samordne ulike kontraktkjøp og tildeling av eneretter i enkeltturmarkedet innenfor rammen av gjeldende regler. Dette kan særlig være relevant for fylkeskommunene ved kjøp av skoleskyss og for helseforetakene ved kjøp av pasienttransport.

5.3.2.6 Regulering av kjøring i enerettsområdet

Departementet foreslo i høringsnotatet at løyvehavere som ikke har en enerett kan ta med passa-

sjerer inn i enerettsområdet. Videre foreslo departementet at løyvehavere som ikke har enerett kan ta med passasjerer ut av enerettsområdet dersom transporten er forhåndsbestilt. Transport innad i kommuner hvor fylkeskommunen har tildelt enerett er ikke tillatt for andre enn enerettshaver. Det er tillatt for innehaver av enerett å utføre oppdrag fra enerettsområdet til et hvilket som helst sted innenfor eller utenfor enerettsområdet.

Disse bestemmelsene skal bidra til at reisen oppleves smidig for kundene. Forbudet for andre løyvehavere til å kjøre i enerettsområdet skal sikre at den som har fått tildelt eneretten skal ha tilstrekkelig kundegrunnlag. Departementet presiserte at en enerett kan være avgrenset til bestemte deler av døgnet og da vil forbudet mot kjøring for andre kun gjelde i det tidsrommet eneretten er tildelt.

5.3.2.7 Drosjetilbudet ved overgangen til nytt regelverk

Overgangen til nytt regelverk kan medføre at drosjetilbudet i enkelte kommuner vil forsvinne eller bli dårligere dersom fylkeskommunen ikke foretar seg noe. Departementet viste i høringen til at det i enkelte kommuner kan være nødvendig å tildele en enerett som vil gjelde fra regelverket trer i kraft. Det vil derfor være adgang for fylkeskommunene å starte prosessen med å tildele en enerett før regelverket trer i kraft dersom Stortinget vedtar de foreslåtte endringene. Fylkeskommunene må imidlertid foreta den vurderingen som omtales ovenfor under kapittel 5.3.2.5 for en eventuell enerett kan tildeles. Tildelingen må skje i overensstemmelse med vilkårene for tildeling av enerett omtalt i dette kapitlet.

På denne bakgrunn viste departementet i høringen til at fylkeskommunene bør ha adgang til å tildele eneretter også etter en forhåndsvurdering av om svikt i tilbudet vil oppstå i drosjemarkedet.

5.3.2.8 Forholdet til EØS-retten

I høringsnotatet vurderte departementet at en adgang til å tildele eneretter vil være et mindre inngripende tiltak enn dagens behovsprøving. Samtidig viste departementet i kapittel 2.4 til at tiltak ikke må være mer inngripende enn nødvendig for å oppnå formålet. En viktig forskjell fra dagens system er at tildeling av eneretter skal være et begrunnet unntak fra hovedregelen om fri etablering i markedet. Tildeling av eneretter skal kun gjøres der markedet ikke kan levere tjenesten på kommersielt grunnlag.

En enerett innebærer en restriksjon for andre løyvehavere til å tilby tjenester i enerettsområdet. Restriksjoner i retten til fri etablering etter EØS-avtalen art. 31 (1) er kun lovlig dersom den kan begrunnes i allmenne hensyn. I høringen ble det pekt på at formålet, å sikre publikum et tilfredsstillende drosjetilbud, etter departementets vurdering, er et lovlig allment hensyn.

Videre må tiltaket være egnet til å nå sitt formål. Departementet vurderte det dithen i høringen, at adgangen til å tildele enerett vil være et egnet virkemiddel for å oppnå et tilfredsstillende drosjetilbud i distriktsområder. Ved tildelingen av en enerett vil løyvehaveren kunne benytte inntjeningen fra driften i lønnsomme perioder til å subsidiere driften i ulønnsomme perioder. Uten en eksklusiv rett til å tilby drosjetjenester innen et enerettsområde vil andre aktører kunne kjøre i de lønnsomme periodene og dermed hindre kryssubsidieringen som er nødvendig for å sikre drift i de ulønnsomme periodene.

I høringen pekte departementet på at restriksjonen, etter departementets vurdering, er proporsjonal og ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Det er på denne bakgrunn departementet foreslo at eneretter ikke skal kunne tildeles i nærmere bestemte kommuner der det antas at markedet selv vil levere et tilfredsstillende drosjetilbud. I disse kommunene vil det etter departementets syn være stor risiko for at en begrensning av markedsadgangen kan være i strid med EØS-retten.

Departementet påpekte i høringen at forslaget om å innføre en hjemmel i yrkestransportloven om å gi fylkeskommunene adgang til å tildele eneretter i nærmere bestemte områder, etter departementets vurdering, er i overensstemmelse med EØS-retten.

Departementet foreslo dermed i høringsnotatet en ny § 29 b i yrkestransportloven hvor det fremgår at fylkeskommunene får hjemmel til å tildele eneretter og på hvilke vilkår de kan tildeles.

5.3.3 Høringsuttalelser

I det følgende vil departementet omtale høringsinstansenes merknader til forslagene om fylkeskommunenes adgang til å tildele eneretter.

Aust-Agder fylkeskommune støtter departementets forslag om å gi fylkeskommunene adgang til å tildele lokale eneretter.

Finnmark fylkeskommune mener at fylkeskommunene, i samråd med kommunene, skal kunne gi enerett dersom behovsprøvingen blir opphevet. Fylkeskommunen mener det også bør være

adgang til å tildele enerett i enkelte områder av en kommune, for eksempel i et distrikt med lite befolkning. Fylkeskommunen mener videre at enerettskontraktene bør ha en varighet på inntil fem år.

Hedmark fylkeskommune uttaler at de støtter forslaget om at fylkeskommunene gis anledning til å tildele eneretter til drosjetransport i gitte områder. Hedmark fylkeskommune mener fylkeskommunen selv må få bestemme hvor det er behov for å tildele eneretter og støtter dermed ikke forslaget om at et enerettsområde følger kommunegrensene. Fylkeskommunen mener videre at fylkeskommunen må ha anledning til å tildele flere eneretter innenfor samme område etter behov, for eksempel ved større befolkningsøkninger i turistområder og ferieperioder.

Hordaland fylkeskommune mener enerettsperioden skal være fem år.

Nordland fylkeskommune mener at forslagene vil få store konsekvenser for tjenestetilbudet i Nordland. Nordland fylkeskommune mener modellen departementet har foreslått ikke tar hensyn til de særskilte behovene et distriktsfylke som Nordland har, med 44 kommuner. Fylkeskommunen ber om at det åpnes for at enerettsområdene kan avvike fra kommunegrensen når dette kan begrunnes og defineres og foreslår en annen avgrensning av enerettsområdet. Fylkeskommunen mener eneretter kan tildeles innen kjente områder der postnummer og poststed er oppgitt. Fylkeskommunen mener videre at en enerett skal kunne tildeles i inntil ti år for å kunne harmonisere med annen offentlig transport.

Oppland fylkeskommune uttaler at de mener forslaget om tildeling av eneretter til drosjetransport i gitte områder er et dårlig virkemiddel for å sikre drosjetjenester i distriktene som vil kreve fylkeskommunale tilskudd og er krevende administrativt. Fylkeskommunen ber om en utredning av deres forslag om samordning av eneretten med kontrakt for offentlig betalte kjøp. Forslaget innebærer at fylkeskommunen får myndighet til å bestemme om det skal være felles kontrakt for kjøp av offentlig betalte transport og at den som vinner får enerett til døgnkontinuerlig transporttilbud i samme område til offentlige maksimalpriser. Fylkeskommunen mener lengden på kontraktene bør være fem år. Fylkeskommunen mener videre at i de kommunene hvor offentlige kjøp utgjør 2/3 eller mer av omsetningen bør fylkeskommunen kunne vedta felles kontrakt for offentlige organisasjoner.

Rogaland fylkeskommune mener at dersom det innføres adgang til å tildele eneretter må fylkeskommunene selv få vurdere hvor det er behov for

å tildele eneretter. Fylkeskommunen mener videre at varigheten for enerettskontrakter bør settes til fem år.

Sogn og Fjordane fylkeskommune viser til at dersom behovsprøvingen faller bort må det gjøres spesielle tiltak rettet mot grisgrendte strøk.

Troms fylkeskommune ser det som nødvendig å spesifisere at den reguleringen som eventuelt gjennomføres kan gjennomføres for et slikt (geografisk) område som fylkeskommunen finner tjenlig. Det må tas hensyn til at det i Norge finnes mange kommuner som har en stor geografisk utstrekning og at det vil være nødvendig å gjennomføre ulik grad av regulering i ulike deler av en og samme kommune.

Trøndelag fylkeskommune påpeker at forslaget om at fylkeskommunene får adgang til å tildele lokale eneretter for drosjetransport i bestemte områder er en ny og uprøvd ordning som fylkeskommunen ikke har forutsetninger for å ha klare synspunkter på. Når det gjelder varighet på enerettskontraktene støtter fylkeskommunen at kontraktene gis en varighet på tre år dersom ordningen med eneretter innføres. Videre mener fylkeskommunen det må klargjøres hvilke kvalitetskrav fylkeskommunene kan stille gjennom tildeling av eneretter.

Vest-Agder fylkeskommune mener fylkeskommunen selv må få vurdere hvor det er behov for å tildele eneretter. Videre mener fylkeskommunen det bør innføres tiltak som sikrer et godt drosjetilbud i distriktene.

Vestfold fylkeskommune mener fylkeskommunen selv må kunne vurdere hvor det er behov for å innføre tiltak som sikrer et godt drosjetilbud i distriktene. Fylkeskommunen mener videre at lengden på kontraktene bør være fem år.

Fellesnemda for Viken fylkeskommune uttaler at de støtter forslagene om å åpne for at fylkeskommunen tildeler eneretter til drosjetransport. Fellesnemda mener fylkeskommunen selv må få vurdere hvor det er behov for å tildele eneretter. Fellesnemda mener videre at det bør innføres tiltak som sikrer et godt drosjetilbud i distriktene.

Forbrukerrådet uttaler at de støtter at det tas grep for å sikre at taxi er tilgjengelig for forbrukere i hele landet på bakgrunn av regelverkendringene som ble foreslått i høringsnotatet. Forbrukerrådet har derfor ingen innvendinger til forslaget om å la fylkeskommunene tildele lokale eneretter i bestemte områder, og ser fordelene med at fylkeskommunene allerede har kompetanse på kjøp av kollektivtransport gjennom kontrakter. Forbrukerrådet har heller ingen innvendinger mot at kommunegrensene brukes til å

avgrense et enerettsområde. Det er godt kjent hvor kommunegrensene går og forbrukerne vil sann sett enkelt vite hvor området for enerett er der de bor. Forbrukerrådet uttaler videre at de støtter vurderingen av hvilke områder som vil ha mulighet til å innføre enerett på taxi-området. Forbrukerrådet påpeker at det er viktig at kommunene ikke blir sittende med langvarige kontrakter dersom det skjer endringer i markedet. På transportområdet er det raske endringer i tilgjengelig teknologi og langvarige kontrakter kan være til ulempe for forbruker. Dersom det vurderes slik at en varighet på tre år ivaretar dette hensynet, støtter Forbrukerrådet det.

Konkurransetilsynet støtter forslaget om å oppheve behovsprøvingen, men utelukker likevel ikke at enkelte områder vil kunne stå med et dårligere eller ikke-eksisterende drosjetilbud hvis behovsprøvingen avvikles. Tilsynet uttaler at departementets forslag om tildeling av eneretter fremstår som et egnet sikringstiltak. En slik løsning kan, etter tilsynets vurdering, gjennomføres uten en vesentlig merkostnad for fylkeskommunene. Konkurranseskjermingen som en slik enerett innebærer vil i seg selv kunne være tilstrekkelig til at løyvehavere finner det kommersielt attraktivt å drive virksomhet der. Konkurransetilsynet støtter departementets forslag om at det må foretas en konkret vurdering av hvorvidt enerett skal benyttes i områder der enerett kan tildeles. Konkurransetilsynet understreker viktigheten av å ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Tilsynet påpeker at den økte konkurransen som fjerning av behovsprøvingen legger til rette for er det sentrale virkemiddelet for å sikre et bedre drosjetilbud. Tilsynet støtter at den geografiske avgrensingen av enerettsområdene følger kommunegrensene, men det er ikke nødvendigvis en optimal avgrensning da konkurransen ikke følger noen grense. Den vil imidlertid være enkel og forutsigbar å forholde seg til for både kunder og næringen og fremstår derfor som en hensiktsmessig og praktisk løsning. Tilsynet støtter en varighet på tre år.

Helse Midt-Norge RHF (HMN) støtter ikke forslaget om å gi fylkeskommunene adgang til å tildele lokale eneretter, men dersom en slik adgang innføres støtter HMN presiseringen om at eneretten gitt i enkelte områder ikke nødvendigvis gjelder for kontrakt om pasienttransport. Dagens løyveregime med tilnærmet monopol skaper mye usikkerhet i anskaffelsen av pasienttransport og oppfølging av avtalene. HMN viser til at helseforetakene er distriktdrosjenes største kunde.

Helseforetakenes volum og bruk av gode digitale samkjøringsverktøy setter dem i stor grad i stand til å sette sammen oppdrag på tvers av tradisjonelle administrative grenser som kommuner og fylker. Slik kan helseforetakene utnytte ledige biler, eller ledig kapasitet på biler i gjennomfart. Dette bidrar til effektiv ressursutnyttelse og økonomisk og miljømessig bærekraft.

Helse Nord RHF viser til at eneretter i områder med manglende konkurranse kan bidra til å opprettholde et drosjetilbud i områder som opplever markedssvikt. Helse Nord RHF mener et klart og tydelig skille mellom enerett og kontraktsmarkedet er en god tilnærming som vil bidra til en større fleksibilitet enn dagens system. Helse Nord RHF peker på at departementet i høringen oppfordrer helseforetakene og fylkeskommunene til å samarbeide om utlysning av kontrakter for å få drosjenæringen til å fungere optimalt. Etter Helse Nord Nords vurdering forutsetter et slikt samarbeid at de interne prosessene i fylkeskommunene er tilrettelagt for samarbeid. Helseforetaket viser til at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å binde opp et enerettsområde til en kommunegrense, alternativt kan flere småkommuner ses i sammenheng og under ett. Helseforetaket stiller videre spørsmål ved om ikke tallene for befolkningsstørrelse og tetthet er satt for høyt, og viser til at eneretten først og fremst skal være en sikringsmekanisme i de mest sårbare områdene. Helseforetaket mener også fylkeskommunene bør ha fleksibilitet når det gjelder lengden på enerettskontraktene slik at de kan samordnes med annen offentlig betalt transport.

Helse Vest RHF mener det å bruke kommunegrenser som geografisk avgrensning av et enerettsområde ikke passer alle steder, og mener soner innenfor en kommune kan være et bedre alternativ. Dette for å sikre at kunden ikke blir belastet for kostnader med lang tilkjøring i en langstrakt kommune. Når fylket gir/ikke gir løyvehavere enerettsavtaler bør det skje i samråd med store offentlige kjøpere av taxitjenester, som helseforetakene. Helseforetaket mener et samarbeid mellom ulike aktører ved kjøp av offentlige transporttjenester bør være mer formalisert enn det som fremgår av høringsnotatet. Helseforetaket mener videre at terskelnivået for å tildele eneretter, i tillegg til å basere seg på befolkningstall og befolkningstetthet, bør ta hensyn til knutepunkter, tilgjengelighet, fergeforbindelser, vinterstengte veier mv. Når det gjelder lengden på enerettsavtalene viser helseforetaket til at deres praksis er en kontraktsvarighet på to år med mulighet for opsjon på 1+1 år. Helseforetaket mener også det

bør settes en tidsfrist for behandlingen av saker knyttet til enerettskontrakter for å unngå et vakuum grunnet saksbehandling. Helseforetaket mener dette kan gå kraftig ut over kontraktsmarkedet og påføre ekstra kostnader.

Pasientreiser HF viser til at tildeling av eneretter i mindre kommuner kan føre til tap av de positive effektene en oppheving av behovsprøvingen medfører. Samtidig kan tildeling av enerett sikre et tilfredsstillende transporttilbud for pasientene.

Statens Vegvesen (SVV) viser til at det er viktig å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i hele landet. SVV er imidlertid skeptisk til om 384 kommuner oppfyller kriteriene som gir rett til å vurdere eneretter. SVV mener adgangen til å tildele enerett i alle disse kommunene blir en betydelig uthuling av formålet med endringen som er fri konkurranse og fri etablering. SVV støtter tre års kontraktsvarighet.

Abelia anerkjenner behovet for å sikre god tilgang på transporttilbud i hele landet, og har ingen innvendinger mot forslagene om enerett og terskelnivåer. Abelia presiserer imidlertid at det i områder som er mindre enn det foreslåtte terskelnivået også kan få et velfungerende tilbud uten å benytte seg av enerettstildeling. Abelia trekker også frem at deltidskjøring kan bidra til å opprettholde et tilfredsstillende tilbud.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) uttaler at dersom dereguleringen blir gjennomført, støtter de forslaget om at fylkeskommunene skal kunne tildele eneretter i de tilfeller hvor markedet ikke tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår. FFO og *Norges Handikapforbund* viser til at forslaget om lokal enerett kan være et bedre virkemiddel enn dagens behovsprøving for å opprettholde et stabilt tilbud i distriktene, siden lokal enerett vil flytte risiko fra løyvehaver til fylkeskommunen, men tilbudet vil imidlertid være prisgitt fylkeskommunenes økonomiske prioriteringer.

Kollektivtrafikkforeningen mener maksimal kontraktslengde bør være fem år for å sikre forutsigbarhet for markedsaktørene, kontinuitet i tilbudet og god nok attraktivitet i eneretten. Foreningen mener dette vil styrke konkurransen og i tillegg redusere administrasjonskostnader knyttet til hyppig utlysning.

LO stiller spørsmål ved om det foreslåtte markedsinngrepet ved tildeling av eneretter, i områder og perioder med lavt etterspørselsgrunnlag vil være tilstrekkelig for å gi et tilfredsstillende tilbud.

NHO Transport uttaler at de mener departementet har funnet en god løsning når det gjelder

ESAs innvendinger ved å foreslå ulike reguleringer i byene og distriktene. For å sikre en viss kontinuitet og god driftsøkonomi via lengre avskrivningstid på nødvendige investeringer, mener NHO Transport at eneretter bør kunne tildeles for fem år.

Norges Automobil-Forbund (NAF) støtter forslaget om en ordning med enerett til drift av taxi-virksomhet i områder med dårlig konkurransegrunnlag.

Norges Blindforbund mener det må være et minstekrav at det finnes et tilgjengelig drosjetilbud hele døgnet uten at man må bestille dette lang tid i forveien. Blindforbundet mener videre det er uakseptabelt at kundene betaler høyere priser på steder og tider som er mindre kommersielt lønnsomme å betjene.

Norges Taxiforbund uttaler at dersom det skal være et tilstrekkelig drosjetilbud i hele landet er det avgjørende at det tildeles eneretter til drosjene på steder hvor fri etablering potensielt vil føre til at drosjetilbudet begrenses til tider og steder hvor det er mulighet for inntjening. Norges Taxiforbund viser til at en modell lik den i høringsforslaget vil kunne gi fylkeskommunene det verktøyet de trenger for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele sitt fylke. Norges Taxiforbund ønsker at departementet oppfordrer fylkeskommunene til å samordne enerettskontraktene med innkjøp av andre offentlige transporttjenester. På den måten vil man få bedre utnyttelse av den kapasiteten som er tilgjengelig i markedet. Norges Taxiforbund støtter forslaget om at den geografiske avgrensingen følger kommunegrensene. Norges Taxiforbund mener videre at kontraktsvarigheten bør settes til fem år.

Norsk Transportarbeiderforbund støtter tiltak for å sikre drosjetilbud i distriktene, samt at fylkeskommunene bør ha kompetanse til å sikre dette. Norges Transportarbeiderforbund har ingen innvendinger mot å bruke kommunegrensene som avgrensing mot et enerettsområde og heller ingen innvendinger mot vurderingen av hvilke områder som vil få mulighet til å innføre enerett. Norges Transportarbeiderforbund er imidlertid bekymret for om ordningen vil kunne bli vesentlig dyrere for samfunnet enn dagens ordning.

Yrkestrafikkforbundet viser til at det er viktig at det tildeles eneretter til løyvehavere i områder hvor fri etablering trolig ikke vil føre til at det er et naturlig drosjetilbud på grunn av dårlig kunde-grunnlag.

Møre og Romsdal fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune og

Trøndelag fylkeskommune forutsetter at fylkeskommunene må kompenseres for økte utgifter i forbindelse med kjøp av drosjetjenester som følge av eneretten.

Finnmark fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune, Kollektivtrafikkforeningen, Oppland fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune og *Vestfold fylkeskommune* mener fylkeskommunen bør gis myndighet til å beslutte samordning av enerettskontrakter med kjøp av ulik offentlig betalt drosjetransport. *Kollektivtrafikkforeningen, Oppland fylkeskommune* og *Vestfold fylkeskommune* mener at den som vinner anbudskonkurransen får enerett til døgnkontinuerlig transporttilbud i samme område til offentlige maksimalpriser.

Nordland fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune forutsetter at pasienttransporten er en del av utlysningen av enerett og at helseforetakene pålegges et aktivt samarbeid med fylkeskommunene om pasientreiser. Dette er, etter Nordland fylkeskommunes oppfatning, en forutsetning for at eneretten skal fungere etter hensikten.

5.3.4 Departementets vurderinger

5.3.4.1 Adgang for fylkeskommunene til å tildele lokale eneretter

Departementet har merket seg at mange av høringsinstansene som har uttalt seg om dette, støtter forslaget dersom behovsprøvingen oppheves. Det er imidlertid fire fylkeskommuner som viser til at staten i så fall må kompensere for eventuelle utgifter til kjøp av tjenester fordi eneretten ikke vil dekke behovet fullt ut. I tillegg mener flere av fylkeskommunene at helseforetakene må pålegges å samarbeide med fylkeskommunene ved utlysning av offentlige kontrakter.

Departementet viser til at områder som har vært betjent som følge av driveplikten, men hvor det ikke har vært kommersielt lønnsomt å drive, er de områdene som står i størst fare for å miste sitt tilbud ved en oppheving av behovsprøvingen med tilhørende driveplikt. Ved å kunne tildele eneretter i disse områdene, med eller uten kompensasjon, mener departementet man har lagt til rette for at enerettsaktørene kan benytte seg av tilsvarende kryssubsidiering som dagens behovsprøving legger til rette for. Enerettshaveren kan dermed benytte inntjeningen i lønnsomme perioder til å subsidiere drift i ulønnsomme perioder. Etter departementets vurdering vil adgangen til å benytte eneretter ivareta de samme hensynene som behovsprøvingen, men på en mindre inngripende måte. Dette på bakgrunn av at eneretter må

tildes etter åpne prosesser og for en begrenset tidsperiode. Etter departementets vurdering vil en slik løsning være i overensstemmelse med EØS-retten, se kapittel 5.3.2.8 om departementets vurdering av forholdet til EØS-retten.

Fire fylkeskommuner har påpekt at de har behov for kompensasjon fra staten ved tildeling av enerett. Departementet viser til vurderingene gjort i kapitlet om økonomiske og administrative konsekvenser, kapittel 7.3, og holder fast ved at fylkeskommunene ikke skal motta statlige overføringer som følge av endringer i drosjereguleringen.

Noen fylkeskommuner ønsker at helseforetakene pålegges å samarbeide om kjøp av offentlig betalt transport. Departementet viser til at man i høringsnotatet har oppfordret fylkeskommunene og helseforetakene å samarbeide om kjøp av drosjetjenester der det er hensiktsmessig. Departementet viser til at samordning av innkjøp kan ha mange positive virkninger. Blant annet kan det lede til reduserte transaksjonskostnader for både oppdragsgivere og leverandører, og den økte kjøpermakten som samordning gir kan også gi bedre betingelser og lavere priser. Samtidig kan samordning skape visse konkurransemessige utfordringer avhengig av omstendighetene. Blant annet ved at det kan lede til at store leverandører favoriseres. Samordning fører imidlertid ikke i seg selv til redusert konkurranse med mindre deltakelse fra små og mellomstore bedrifter – for eksempel kan det legges til rette for deltakelse fra små og mellomstore bedrifter gjennom oppdeling av anskaffelsen, jf. anskaffelsesforskriften § 19-4. Departementet mener derfor at en eventuell samordning av innkjøp bør skje etter en konkret vurdering, ikke gjennom et generelt pålegg. Departementet viser også til at fylkeskommunene uansett kan samordne kjøp av skoleskyss og TT-transport med eventuelle enerettskontrakter.

Departementet har i høringen blitt oppmerksom på at det bør være adgang til å gi dispensasjon for kjøring i enerettsområdene for andre drosjeløyvehavere enn enerettshaveren i enkelte tilfeller. Departementet mener at denne dispensasjonsadgangen bør ligge hos fylkeskommunene. Det er fylkeskommunene som etter forslaget kan tildele eneretter og ta stilling til hvilken transport som skal omfattes av enerettene. Fylkeskommunen bør i tillegg ha adgang til å kunne gi dispensasjon fra kjøring i enerettsområdene siden det er de som administrerer enerettsordningen og er nærmest til å vurdere om annen kjøring kommer i konflikt med kjøring etter enerettskontrakten. Det

kan være tilfeller hvor det er behov for kjøring i et enerettsområde med motorvogn med inntil ni seter som formelt sett er å anse som drosjetransport etter yrkestransportregelverket. Dette vil kunne bli aktuelt ved behov for ekstra transportkapasitet ved for eksempel sports- eller kulturarrangementer eller kjøring av turistgrupper til og fra arrangementer mv. Dispensasjon etter dette forslaget vil kun gjelde for selve kjøringen inne i enerettsområdet. Dispensasjon fra kravet om *løyve* vil som etter gjeldende regelverk ligge hos departementet.

Fylkeskommunen har adgang til å fastsette eventuell adgang til kjøring i enerettsområdet allerede i den lokale forskriften hvor eneretten fastsettes. Ved fastsettelsen av forskriften kan fylkeskommunen vurdere hva slags kjøring som skal inngå i enerettskontrakten og hvilken annen kjøring som eventuelt vil være tillatt. Et eksempel på hva som kan reguleres i forskrift er turistkjøring utført av reiselivsbedrifter mv. Departementet viser til at adgangen til å kjøre i et enerettsområde kan fastsettes både i lokal forskrift og i enkeltvedtak.

Etter en gjennomgang av plassering av enerettsbestemmelsen i yrkestransportloven, foreslår departementet at bestemmelsen om enerett for drosjer fremkommer i en ny § 9 a i kapitlet som omhandler drosjeløyve istedenfor av ny § 29 b som foreslått i høringsnotatet. Departementet foreslår videre at det i § 9 a inntas et nytt ledd hvor fylkeskommunens dispensasjonsadgang fremkommer. Departementet opprettholder for øvrig forslaget.

5.3.4.2 Geografisk avgrensning av enerettsområder

Departementet har merket seg at noen fylkeskommuner mener at det kan være andre avgrensninger enn kommunegrenser som for eksempel postnummer og poststed som kan være hensiktsmessige.

Departementet viser til Konkurransetilsynets uttalelse som støtter at en geografisk avgrensning av enerettsområdene følger kommunegrensene. Tilsynet viser imidlertid til at det ikke nødvendigvis er en optimal avgrensning da konkurransen ikke følger noen grense, men den vil likevel være enkel og forutsigbar og forholde seg til for både kunder og næringen og fremstår som en hensiktsmessig og praktisk løsning. Departementet støtter dette synet.

Når det gjelder forslag om avgrensning knyttet til postnummer og poststed mener departementet

dette ikke er egnet fordi postnummer og poststed knytter seg til fordeling av post og sier for eksempel ingenting om antall innbyggere i et område. Departementet mener videre at grensene for enerettsområdene ikke bør vurderes av fylkeskommunene i det enkelte tilfelle, men bør være ensartet for hele landet. Departementet viser for øvrig til vurderingene i høringsnotatet og holder fast ved forslaget.

5.3.4.3 *Enerett kan kun tildeles i kommuner med innbyggertall og innbyggertetthet under en gitt grense.*

Departementet foreslo i høringen at adgangen til å benytte eneretter skal begrenses til kommuner der det er et begrenset kundegrunnlag utfra innbyggertall og innbyggertetthet. Flere fylkeskommuner uttaler at dersom det innføres adgang til å tildele eneretter må fylkeskommunene selv få vurdere hvor det er behov for å tildele eneretter. Departementet viser til høringsnotatet der flere muligheter ble vurdert, men at befolkningstall og befolkningstetthet ville være tilstrekkelige og egnede indikatorer for å vurdere hvilke områder som ville være kommersielt interessante å betjene. Dette understøttes også av rapporten fra Oslo Economics av 2018.

Departementet mener at dersom det ikke fastsettes en øvre felles grense for når eneretter kan benyttes, vil det for det første kunne oppstå svært ulike vurderinger i de ulike fylkeskommunene om når det skal være adgang til å benytte eneretter. Dette vil kunne skape usikkerhet for aktørene i markedet. For det andre er det nødvendig å ha klare regler for når en enerett kan benyttes fordi det er viktig at eneretten ikke kommer i konflikt med EØS-retten. Som nevnt under kapittel 5.3.2.8 er enerett i utgangspunktet en restriksjon i henhold til EØS-avtalen art. 31, men kan være lovlig ut i fra allmenne hensyn. Av hensyn til overenstemmelse med EØS-retten er det viktig at reglene er klare for når en enerett kan benyttes.

Departementet har merket seg uttalelsene fra Helse Nord og Statens vegvesen om at de mener enerett, etter forslaget, kan tildeles i for mange kommuner. Departementet viser til begrunnelsen i høringsnotatet og står fast ved at det er rimelig å gå ut ifra at det vil være et kommersielt attraktivt inntjeningspotensial i kommunene som ligger over terskelverdien og viser til at denne terskelverdien fastsettes i forskift.

På denne bakgrunn fastholder departementet forslaget.

5.3.4.4 *Kontraktvarighet på tildelte eneretter*

Departementet foreslo i høringen at kontraktene skulle ha en varighet på inntil tre år, men ba særskilt om høringsinstansenes syn på dette.

Et flertall av de som har uttalt seg om varigheten ønsker å øke kontraktslengden til fem år. Departementet ser at det er gode grunner til å øke den tillatte varigheten på enerettskontraktene noe og viser til Norges Taxiforbunds uttalelse om at kontraktvarighet på mer enn tre år vil gjøre investering i kjøretøy mindre risikabel. En drosje-eier vil også, ved en kontraktvarighet på fem år, ha mer tid til å dekke oppstartskostnadene forbundet med drosjedrift.

Departementet viser videre til Helse Vests uttalelse om at de har en praksis med kontraktvarighet på to år med en opsjon på ett pluss ett år. Departementet oppfordret i høringsnotatet fylkeskommunene og helseforetakene til å samordne offentlige kjøp der dette er hensiktsmessig, for eksempel ved kjøp av pasienttransport, skoleskyss mv. Den tillatte kontraktslengden må derfor legges til rette for at offentlige kjøp kan samordnes og må derfor ikke settes for kort.

Departementet viser til at en økning på lengde på enerettskontraktene fra tre til fem år kan ha ulike effekter på konkurransen i markedet for drosjetjenester. På den ene siden vil en økning i varigheten på enerettskontrakter låse markedet over lenger tid til den/de aktørene som tildeles enerettskontrakten uten at andre aktører har mulighet til å konkurrere. Dette kan ha en negativ konkurranseeffekt.

På den andre siden kan lengre varighet på enerettskontraktene være mer attraktivt for næringsaktørene, og dermed bidra til økt konkurranse om kontrakter. Bakgrunnen for dette er at mer stabile rammer for tilbydere i markedet vil kunne bidra til en reduksjon i risiko og dermed gjøre enerettskontrakter mer attraktive fra et bedriftsøkonomisk perspektiv. Med lengre kontraktvarighet kan leverandøren forvente høyere inntjening ettersom konkurransebeskyttelsen vil vare lenger, og leverandøren vil samtidig ha en lengre tidshorisont til å dekke etableringskostnader. Dette vil kunne føre til at flere selskaper deltar i konkurranser om enerettskontrakter. Fylkeskommunene vil dermed kunne få et bedre utgangspunkt for å forhandle frem best mulig drosjetjenester til lavest mulig pris, på bakgrunn av virksom konkurranse.

Departementet mener, på bakgrunn av høringsinstansenes innspill, at det foreligger gode grunner for å utvide varigheten på enerettskon-

traktene slik at det kan inngås kontrakter med varighet i inntil fem år.

Departementet viser videre til at bestemmelsen regulerer den øvre grensen for kontraktslengden ved at den kan settes i *inntil* fem år. Dersom en fylkeskommune anser at det er hensiktsmessig å sette kontraktsvarigheten kortere enn fem år, åpner bestemmelsen for dette. Dette vil gi fylkeskommunene et noe større handlingsrom ved en eventuell inngåelse av enerettskontrakter. På denne bakgrunn foreslår departementet at maksimal varighet på enerettskontrakter fastsettes til fem år.

5.4 Krav om drosjeløyve og objektive krav til løyve

5.4.1 Departementets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet at den som vil drive persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for åtte personer i tillegg til fører, fortsatt må ha løyve. Departementet viste til at innholdet i løyvekravet fortsatt skulle bestå av krav til etablering, vandel og økonomi. Departementet foreslo imidlertid å fjerne krav om fagkompetanse for løyvehaver.

Departementet påpekte i høringen at det også i fremtiden vil være viktig å stille krav til næringen for å sikre seriøsitet i bransjen. Samtidig er det viktig at kravene ikke er for høye, slik at de utgjør uforholdsmessige etableringshindre for aktører som ønsker å tre inn i bransjen.

Departementet viste i denne sammenheng til at trygge og gode arbeidsforhold er et uttalt mål for regjeringen. Arbeidslivskriminalitet og useriøse aktører er uakseptabelt, både for arbeidstakerne og for bedrifter som følger loven.

I høringen ble det vist til at målet for regjeringen er at transportvirksomhet på vei skal skje i ordnede former. Det er derfor viktig at det stilles minstekrav til de aktørene som ønsker å etablere seg i drosjenæringen.

Som nevnt under kapittel 3.4 må den som ønsker å drive med drosjetransport oppfylle en rekke objektive krav for å få løyve, nærmere bestemt krav om varig etablert virksomhet i Norge, krav om god vandel, krav om tilstrekkelig faglig kompetanse og krav om tilfredsstillende økonomisk evne. Kravene er satt for å bidra til seriøsitet i drosjenæringen, noe som er viktig for publikums tillit til aktørene, samt for at det offentlige skal kunne føre nødvendig kontroll med foretakene. Departementet påpekte likevel i høringsnotatet, at det er viktig at kravene ikke medfører

en for høy etableringsbarriere for de som ønsker å drive med løyvepliktig persontransport. I vurderingen av hvilke krav som bør stilles til løyvehaverne i et fremtidig regelverk, viste departementet derfor til at hensynet til en seriøs næring må veies opp mot hensynet til å sørge for at nye aktører skal kunne etablere seg i næringen. Det er viktig å legge til rette for nye aktører som ønsker å utvikle nye konsepter til det beste for publikum, og som vil gi større fleksibilitet for næringen. I tillegg skal det legges til rette for økt innovasjon, blant annet på bakgrunn av de nye formidlingsmulighetene som har kommet som følge av ny teknologi. Da er det viktig at kravene ikke er høyere enn nødvendig for å ivareta seriøsiteten i bransjen.

Departementet la til grunn at kravet om god vandel og kravet om etablert virksomhet i Norge ikke vil være særlig tyngende vilkår og dermed ikke utgjøre en særlig stor etableringsbarriere for aktørene. Det er ikke ønskelig å ha aktører med dårlig vandel i næringen. Etableringskravet er viktig ut fra kontrollhensyn.

Sammenliknet med kravene om god vandel og etablert virksomhet, påpekte departementet i høringen, at kravet om faglig kompetanse innebærer en noe høyere etableringsbarriere. Kravet innebærer at det må avlegges en obligatorisk skriftlig eksamen med to delprøver hos Statens vegvesen. Prisen for å avlegge eksamen er 800 kroner per delprøve, noe som i seg selv ikke innebærer en særlig høy etableringsbarriere. For å bestå eksamen kreves det at kandidaten har kunnskaper i faget. Selv om det ikke er obligatorisk, er det fortsatt mulig å gjennomføre opplæring i form av løyvekurs hos private aktører, noe som vil innebære kostnader og tidsbruk for den enkelte.

Fagkompetansekravet skal bidra til å sikre at aktørene har visse grunnleggende kunnskaper innenfor blant annet økonomi og drift av næringsvirksomhet. Dette er gunstig for det offentlige ettersom aktørene da vil ha bedre kjennskap til offentligrettslige krav, for eksempel innrapportering av skatteopplysninger og lignende. Fagkompetansekravet sikrer også at løyvehaverne har en viss arbeidsgiverkompetanse, noe som vil være gunstig for de ansatte sjåførene.

Departementet påpekte i høringen at det gjeldende fagkompetansekravet imidlertid ikke er tilpasset et nytt regelverk der det kan bli alt fra store selskaper til deltidsaktører. De store aktørene vil måtte ha kompetanse langt utover det som følger av utdanningskravene for å sikre god drift og oppfølging av gjeldende regelverk. For de små aktørene vil mange av temaene være unødvendige for

å kunne tilby drosjetjenester, for eksempel dersom de ikke har ansatte. Dagens regulering er videre tilpasset en næring der løyveholderne organiserer driften i enkeltpersonforetak og selv er sjåfør. Departementet vurderte etter dette at fagkompetansekravet innebærer en uforholdsmessig høy etableringsbarriere og foreslo å oppheve kravet om faglig kompetanse for innehaver av drosjeløyve.

Departementet viste til at en del av kompetansemålene i dagens løyveutdanning, slik som kredittbehandling, førstehjelp og kundeservice er krav det er viktig å videreføre for å sikre en seriøs næring. Imidlertid er dette krav som det er mer naturlig å stille til sjåfører. Departementet foreslo derfor i høringen å stille fagkompetansekrav til fører av drosje, se nærmere omtale under kapittel 5.10.

I høringen gjorde departementet oppmerksom på at en oppheving av behovsprøvingen vil innebære at selskaper kan inneha flere drosjeløyver. Til orientering vil det i slike tilfeller være daglig leder eller en transportleder i selskapet som må oppfylle vandelskravet.

Departementet foreslo å endre yrkestransportloven § 9 første ledd slik at det fremgår at løyveholder må oppfylle kravene i yrkestransportloven § 4 andre ledd bokstav a – c. Dette innebærer at kravet om faglig kompetanse i yrkestransportloven § 4 andre ledd bokstav d ikke lenger vil gjelde for den som søker om drosjeløyve.

5.4.2 Høringsuttalelser

De høringsinstansene som har uttalt seg om behovet for å videreføre et løyvekrav, er positive til dette bortsett fra *Forbrukerrådet* som påpeker at det er grunn til å stille spørsmål ved behovet for funksjonen som løyveholder, i et marked uten driveplikt, med frihet til å etablere selskap eller enkeltpersonforetak som en selv ønsker. Bakgrunnen for dette er strengere krav til sjåfør for å få utstedt kjøreseddelen.

Fellesnemda for Viken fylkeskommune mener at krav om fagkompetanse for løyveholder knyttet til kunnskap om næringsdrift, offentligrettslige krav, arbeidsgiverrollen mv. bør anses som en grunnleggende forutsetning for å tre inn i en regulert næring. Det bør stilles minstekrav til kompetanse for å få tildelt løyve av hensyn til å opprettholde en seriøs næring. Det samme mener *Vestfold fylkeskommune*, *Trøndelag fylkeskommune*, *Møre og Romsdal fylkeskommune*, *Finnmark fylkeskommune*, *Vest-Agder fylkeskommune*, *Oppland fylkeskommune*, *Trøndelag fylkeskommune*, *Hedmark fyl-*

keskommune, *Oslo kommune*, *Pasientreiser*, *Norsk Øko-Forum* og *FFO*.

Statens vegvesen viser til at kravet til faglig kompetanse bør beholdes. Deres erfaring viser at selv store foretak ikke nødvendigvis har ønsket kompetanse og dette gjelder særlig foretak med innleide transportledere. Dersom innholdet i dagens eksamen ikke treffer (hverken store eller små bedrifter) bør innholdet heller endres enn å ta bort krav til faglig kompetanse.

NHO Transport, *Norges Transportarbeiderforbund*, *Yrkestrafikkforbundet* og *Norges Taxiforbund* mener det bør stilles strengere krav til fagkompetanse for løyveholder enn det gjøres i dag.

Sogn og Fjordane fylkeskommune mener løyvekravene må være de samme som for turvognløyver.

Forbrukerrådet viser til at dersom løyvekravet består støtter de departementets forslag om å senke innholdet i løyvekravet.

Konkurransetilsynet viser til at krav til løyveholder ikke bør gå lengre enn det som er nødvendig for å oppnå målsettingen. Et løyve bør være lett og få og lett å miste dersom forutsetningene ikke lengre er oppfylt.

Abelia viser til at kravene til løyve ikke bør være høyere enn nødvendig.

NAF viser til at fjerning av krav til faglig kompetanse er en naturlig følge av at det åpnes for at større og mer profesjonelle selskaper driver taxi-virksomhet.

5.4.3 Departementets vurderinger

På bakgrunn av høringsinstansenes uttalelser opprettholder departementet forslaget om å videreføre et krav om løyve for å drive drosjevirkosomhet.

Når det gjelder forslaget om å fjerne kravet om fagkompetanse for å få utstedt drosjeløyve, har departementet merket seg at det er en overvekt av høringsinstansene som ønsker å beholde dette kravet. Begrunnelsen for å beholde krav om fagkompetanse er at løyveholder bør ha kunnskap om næringsdrift, offentligrettslige krav, arbeidsgiverrollen mv.

Etter departementets vurdering er generell kunnskap som er nødvendig for å drive næringsvirksomhet av en viss skala en grunnleggende forutsetning for å tre inn i en hvilken som helst næring. Alle som starter en virksomhet må sette seg inn i gjeldende norsk rett knyttet til det å drive en økonomisk virksomhet, herunder skatte- og avgiftsregler, regler knyttet til utøvelsen av arbeidsgiverrollen og øvrige offentligrettslige krav. Depar-

temetet viser til at det i de fleste andre næringer ikke foreligger et særkrav til fagkompetanse for å starte opp virksomhet. Departementet kan ikke se at det er særlige forhold ved drosjenæringen som tilsier at det bør være et fagkompetansekrav som ellers ikke stilles for andre næringer.

Departementet viser til at det i dag finnes fagkompetansekrav for løyvehavere for gods- og turvogn. For disse løyvene er det imidlertid fastsatt slike krav gjennom EØS-retten og departementet mener at disse kravene ikke umiddelbart vil være overførbare til drosjenæringen, blant annet fordi fagkompetansekravene retter seg mot bruken av tyngre kjøretøy mv.

Departementet fremhevet i høringsnotatet at det er viktig at det ikke er for høye etableringsbarrierer for de som ønsker å drive drosjetransport. Enhver form for kvalitetskrav vil innebære en viss barriere for å drive virksomhet. Dette understøttes også av en rapport fra Oslo Economics (2019) om virkningene av deregulering i andre land. Dagens fagkompetansekrav er ikke tilpasset et nytt regelverk der drosjevirkomheten kan organiseres i selskaper og på nasjonal basis. Med økt fleksibilitet til organiseringen av virksomheten kan aktørene bestå av store profesjonelle selskaper til mindre enkeltstående løyvehavere uten egne ansatte. Departementet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å stille et ensartet sett med fagkompetansekrav for samtlige løyvehavere.

Departementet påpeker imidlertid at det fortsatt skal stilles krav til utøverne av drosjevirkomheten ved at de må inneha løyve for å kunne drive i næringen. Løyvehavere må dermed oppfylle krav til vandel, etablering og ikke ha skatte- og avgiftsrestanser, som er krav som ikke stilles til mange andre frie næringer. Med dette vil myndighetene ha en oversikt over løyvehavere og at disse oppfyller noen minstekrav som sikrer seriøsitet.

I tillegg viser departementet til forslaget om å innføre fagkompetansekrav for sjåførere. Dette vil være et konkret fagkompetansekrav til utøverne av drosjetransporten som er i direkte kontakt med kundene. Etter departementets vurdering er dette et mer egnet tiltak for å sikre at drosjenæringen som helhet blir oppfattet som seriøs og trygg, enn å ha et fagkompetansekrav for den næringsdrivende. Slike krav understøttes også av rapporten fra Oslo Economics, der de påpeker at det i litteraturen er stor konsensus om at kvalitetskrav til fører og kjøretøy er avgjørende for å sikre tilfredsstillende kvalitet og sikkerhet knyttet til drosjetjenesten. Departementet mener at kravene til løyvehaver og sjåfør samlet sett er balansert på et nivå

som sikrer kvalitet samtidig som de legger til rette for konkurranse i markedet. På denne bakgrunn opprettholder departementet forslaget om å fjerne fagkompetansekravet for å få tildelt drosjeløyve.

5.5 Oppheving av hjemmel for å gi forskrifter om særskilte løyvekategorier

5.5.1 Departementets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å oppheve hjemmelen i yrkestransportloven § 9 (5) som gir departementet adgang til å gi forskrifter om særskilte løyveordninger for persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for inntil 17 personer. Departementet har benyttet denne hjemmelen for å opprette de særskilte løyvekategoriene selskapsvognløyve, løyve for transport for funksjonshemmede og utvidet drosjeløyve. Disse løyvekategoriene slås nå sammen med drosjeløyve og dette medfører at det ikke lenger er behov for hjemmelen i yrkestransportloven § 9 (5).

I tillegg foreslo departementet en endring av yrkestransportloven § 37 a første ledd for å fjerne henvisningen til de særskilte løyvekategoriene. Det ble ikke foreslått noen materielle endringer i bestemmelsen, det vil si i kravet om kjøreseddel for førere av motorvogn i persontransport mot vederlag.

5.5.2 Høringsuttalelser og departementets vurdering

Enkelte høringsinstanser uttrykte bekymring for tilbudet til de funksjonshemmede ved en oppheving av løyvekategoriene. Departementet viser til omtalen av dette under kapittel 5.2.3 og opprettholder forslaget.

5.6 Løyvemyndighet

5.6.1 Departementets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å overføre løyvemyndigheten for drosjeløyver fra fylkeskommunene til Statens vegvesen.

I forbindelse med arbeidet med forslag til opphevingen av behovsprøvingen så departementet nærmere på organiseringen av løyvemyndigheten og løyveordningen. Departementet viste i høringsnotatet til at i 2015 ble løyvemyndigheten for gods- og turvognløyver overført fra fylkeskommunene til den da nyopprettede transportløyveseksjonen hos

Statens vegvesen (SVV) i Lærdal. Dette ble gjort i forbindelse med gjennomføring i norsk rett av den såkalte vegpakken som inneholdt tre forordninger om adgang til yrket og markedet for vegtransportaktører⁴. Departementet viste til anmodningsvedtak nr. 839 (2016–2017) der Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fornye regelverket for løyver og behovsprøving for persontransport slik at bestemmelser knyttet til dette kan fastsettes av de nye fylkeskommunene. I Prop. 1 S (2017–2018) for Samferdselsdepartementet uttalte departementet at den fremtidige reguleringen av drosjenæringen var under vurdering bl.a. i lys av den grunngitte uttalelsen fra ESA og utredningen fra Delingsøkonomiutvalget (NOU 2017: 4). Spørsmålet om fylkeskommunenes fremtidige rolle i reguleringen av drosjenæringen må avklares på bakgrunn av den fremtidige reguleringen som blir valgt. I Innst. 13 S (2017–2018) hadde ikke komiteen merknader til dette.

Det er fylkeskommunene som er løyvemyndighet i den behovsprøvde drosjeløyveordningen. Ved en behovsprøvd drosjenæring har det vært nødvendig å ha en lokalt forankret løyvemyndighet ettersom antallet løyver er knyttet opp til behovet lokalt i det enkelte løyvedistrikt. Ved en oppheving av behovsprøvingen, vil løyvemyndigheten kun stå igjen med en prøving av om søker eller innehaver av løyve oppfyller de objektive vilkårene. Dette fordrer ingen lokal vurdering, og behovet for en lokalt forankret løyvemyndighet bortfaller.

Når hele landet blir ett løyvedistrikt vil ikke utstedelse av drosjeløyve være tilknyttet et spesielt område. Fylkeskommunen vil ikke lenger ha full oversikt over hvor løyvet blir brukt. Dette gjelder uavhengig av om løyvemyndigheten ligger hos fylkeskommunen eller SVV.

I høringen ble det vist til at fylkeskommunene i fremtiden etter departementets forslag skal kunne tildele eneretter i områder hvor det ikke er et tilstrekkelig godt drosjetilbud. Det kan argumenteres for at fylkeskommunene vil ha en noe bedre oversikt over løyvehaverne i eget fylke om de får beholde løyvemyndigheten da det har formodningen for seg at mange løyvehavere vil operere i sitt hjemfylke. Denne oversikten over løyvehavere i eget fylke kan hjelpe med å gi fylkeskommunene et bilde av tilbudet i fylket. Departementet viste imidlertid til at det også kan komme deltid-

kjørere, samt selskaper som opererer i flere fylker, noe som medfører at det likevel vil være vanskelig for fylkeskommunene å ha en oversikt over tilbudet i fylket basert på søknadsbehandling.

Departementet viste til at det ikke er hensiktsmessig at det er ulike terskler for tildeling av drosjeløyver i ulike fylker. Det er viktig å sørge for lik praksis knyttet til prøvingen av de objektive vilkårene. Dette gjelder særlig vurderingen av kravet om godandel ettersom dette åpner for skjønn hos løyvemyndigheten. Hensynet til likebehandling ved tildeling og tilbakekall av løyve gjør seg særlig gjeldende når løyvene gir rett til å kjøre over hele landet.

Departementet pekte videre på at en samling av løyvemyndigheten i én nasjonal løyveadministrasjon vil styrke kompetansen hos den sentrale løyvemyndigheten, som da vil få full oversikt over saker på dette området. Dette vil også være med på å sikre likebehandling.

Økt kompetanse vil også kunne innebære mindre ressursbruk på området. Departementet gjorde i høringen oppmerksom på at den sentrale løyveenheten i Lærdal allerede i dag innehar kompetanse på vurdering av de objektive løyvekravene.

Forslaget innebærer at SVV, som sentral løyvemyndighet for drosjeløyvene, får ansvaret for tildeling og administrasjon av drosjeløyvene. Departementet la i høringen til grunn at forvaltning av løyvesaker i første instans blir lagt til regionsnivå i Statens vegvesen med plassering hos den eksisterende transportløyveenheten i Lærdal. Dette innebærer at Vegdirektoratet blir klageinstans for enkeltsaker slik det er for gods- og turvognløyver.

Fylkeskommunene vil etter forslaget fortsatt ha en sentral rolle knyttet til etablering av eneretter og kjøp av tjenester fra drosjenæringen der dette er nødvendig for å sikre allmenheten tilgang til en tilstrekkelig drosjetjeneste.

Departementet foreslo en endring av yrkestransportloven § 12 slik at ansvaret for drosjeløyver etter § 9 overføres fra fylkeskommunen til SVV. Departementet foreslo å samle første og andre ledd ettersom ansvaret for samtlige løyvekategorier i bestemmelsen vil ligge hos SVV.

5.6.2 Høringsuttalelser

Hordaland fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune er imot forslag om overføring av løyvemyndigheten.

⁴ Forordning (EU) nr. 1071/2009 om felles regler for adgang til yrket som transportør, forordning (EU) nr. 1072/2009 om adgang til markedet for godstransport og forordning (EU) nr.1073/2009 om adgang til markedet for turvogntransport.

Aust-Agder fylkeskommune mener at overføring av løyvemyndighet fra fylkeskommunene til Statens vegvesen går i motsatt retning av formålene i regionreformen.

Hedmark fylkeskommune mener at man ikke bør flytte løyvemyndigheten for drosjer før man har evaluert virkningene av lovendringene.

Norsk Transportarbeiderforbund er også kritiske til en overføring av løyvemyndigheten fordi det er viktig å beholde løyvepolitikk under demokratisk kontroll. Dersom løyvemyndigheten overføres forutsettes det at Statens vegvesen får tilført ressurser og at håndhevelse av regelverket får prioritet.

Norges Handikapforbund mener det er betenkelig å overføre løyvemyndigheten noe som kan medføre at drosjepolitikken faller bort fra politisk styring og demokratisk påvirkning. Endringen vil også medføre et kunstig skille mellom Statens vegvesen som løyvemyndighet og fylkeskommunene som tildeler av enerett.

Norges Taxiforbund og Sammenslutningen Norges Taxiforbund avdeling Oslo, Oslo Taxi, Christiania Taxi og ByTaxi AS mener at fylkeskommunene besitter lokalkunnskap om drosjenæringen og frykter dette kan gå tapt hvis løyvemyndigheten flyttes.

Forbrukerrådet uttaler at det ikke er avgjørende for dem hvilket myndighetsnivå som sitter med løyveansvaret. På den ene siden ser de fordelene med lik håndheving av regelverket i hele landet mens på den andre siden vil fylkeskommunene sitte med ansvaret for tildeling av eventuelle eneretter og dermed ha en viss oversikt over løyvehavere i sitt område. Det viktigste er at de som sitter på ansvaret prioriterer å bruke tid og ressurser på dette.

Vestfold fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Politidirektoratet, Abelia, Uber og Taxi1 støtter forslaget fra departementet.

Pasientreiser viser til at en samling av løyvemyndigheten hos Statens vegvesen vil legge til rette for effektivisering av løyveforvaltningen og gi mindre ressursbruk for offentlige myndigheter. Det vil videre være enklere for partene å ha en løyvemyndighet å forholde seg til. *Justervesenet* og *Konkurransetilsynet* er av samme oppfatning.

Statens vegvesen viser til at de er klare til å kunne ta over oppgaven som løyvemyndighet.

5.6.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til høringsinstansenes merknader om at løyvetildelingen vil falle bort fra fylkeskommunens politiske styring. Departemen-

tet vil påpeke at når behovsprøvingen med tilhørende oppheving av løyvedistriktene gjennomføres, vil løyvetildelingen ikke lengre være styrt ut fra et lokalt behov og politisk vurdering av antall løyver. I forslag til et fremtidig regelverk skal løyvemyndigheten kun vurdere om løyvesøker oppfyller objektive krav.

Når det gjelder høringsinstansenes merknader knyttet til fylkeskommunens adgang til å tildele eneretter og dermed behov for oversikt over løyver i et område, tok departementet opp denne problemstillingen i høringsnotatet. I høringen viste departementet til at det også kan komme deltidskjørere, samt selskaper som opererer i flere fylker, noe som medfører at det likevel vil være vanskelig for fylkeskommunen å ha en oversikt over tilbudet i fylket basert på søknadsbehandling. Eksempelvis kan en løyvehaver søke om løyve i Oslo, men ha fått tildelt en enerett, eller annen kontrakt, et annet sted i landet og dermed drive hele eller deler av virksomheten sin der.

Departementet viser til høringsnotatet der det er fremhevet mange grunner for å flytte løyvemyndigheten fra fylkeskommunene til Statens vegvesen slik som hensyn til likebehandling ved tildeling og tilbakekall av løyve og at en samling av løyvemyndigheten i én nasjonal løyveadministrasjon vil styrke kompetansen hos den sentrale løyvemyndigheten.

På den annen side har departementet merket seg flere av høringsinstansenes bekymring over at løyvetildelingen ikke lengre skal skje i regi av fylkeskommunene og viser særlig til høringsuttalelsen fra Aust-Agder fylkeskommune som mener at overføring av løyvemyndighet fra fylkeskommunene til Statens vegvesen går i motsatt retning av formålene i regionreformen. Departementet viser til at det er besluttet at fylkeskommunene, gjennom regionsreformen, skal styrkes.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å beholde løyvemyndigheten hos fylkeskommunene slik det er i dag og vil dermed ikke gå videre med forslag til endringer i yrkestransportloven § 12.

5.7 Tilknytning til drosjesentral

5.7.1 Departementets forslag

Den 9. desember 2016 sendte departementet på høring et forslag om endring av yrkestransportloven § 9 tredje ledd der man foreslo å oppheve løyvehavers rett og plikt til å være tilsluttet en drosjesentral. Departementet la imidlertid ikke frem

forslag til endringer for Stortinget etter denne høringen, da det ble besluttet å revidere hele drosjeregulverket og se en eventuell oppheving av sentraltilknytningsplikten i sammenheng med dette.

Departementet foreslo i høringen å legge til rette for en økt grad av operasjonell frihet for både løyvehavere og drosjesentraler. Forslaget tok sikte på å gi drosjesentralene en mulighet til å bedre kvaliteten på tjenestene de leverer. Utgangspunktet for vurderingen var blant annet de utfordringene det gir at sentralene har plikt til å ta imot løyvehavere uavhengig av egen vurdering. Det var ønskelig å legge til rette for at sentralene kunne regulere løyvehaverne sin tilslutning i en privatrettslig avtale og således få mer kontroll over egen virksomhet. Forslaget skulle også legge til rette for større frihet for den enkelte løyvehaver ettersom løyvehaveren får større mulighet til å velge hvordan han ønsker å markedsføre sitt tilbud om drosjetjenester, samt om og hvilken sentral han ønsket å være tilknyttet. Noe av bakgrunnen for forslaget var også at nye teknologiske løsninger gjør det lettere å tilby transporttjenester på internett og via mobilapplikasjoner. Disse hensynene gjør seg fortsatt gjeldende.

Departementet presiserer at det er viktig å se forslaget om oppheving av sentraltilknytningsplikten i sammenheng med forslagene i høringsnotatet om oppheving av behovsprøvingen mv. Fylkeskommunene vil for eksempel ikke lenger måtte drive kontroll med at driveplikten oppfylles av både sentralene og løyvehaverne siden behovsprøvingen og driveplikten foreslås opphevet.

Sentraltilknytningsplikten har ivarettat flere hensyn knyttet til innsamling av skatteinformasjon og loggføring av kjørte drosjeturer. Når det gjelder tredjemannsinberetning av skatteinformasjon vil Finansdepartementet følge opp dette i en egen prosess.

5.7.2 Høringsuttalelser

Fellesnemda for Viken fylkeskommune tar til etterretning at sentraltilknytningsplikten faller bort, sammen med behovsprøving av løyver, og mener dette kan få positive virkninger.

Vestfold fylkeskommune tar til etterretning at sentraltilknytningsplikten faller bort og støtter departementet i at det er behov for endringer av dagens drosjeregulering.

Trøndelag fylkeskommune støtter forslaget om oppheving av sentraltilknytningsplikt ut fra at det bør være opp til løyvehaverne selv å velge hvordan de organiserer sin virksomhet.

Nordland fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Aust-Agder fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, LO og Sammenslutningen Norges Taxiforbund avdeling Oslo, Oslo Taxi, Christiania Taxi og ByTaxi AS ønsker et krav om tilslutning til en sentral for alle drosjeløyvehavere.

Hedmark fylkeskommune konstaterer at oppheving av tilslutningsplikt til drosjesentraler vil kunne gi økt konkurranse og utvikling av næringen i sentrale strøk, men også et dårligere tilbud av drosjetjenester i områder med mindre og spredt befolkning og finner dette sterkt beklagelig.

Oslo kommune mener at sentralene er et viktig bindeledd, særlig i forbindelse med transport av skoleelever. I tillegg er sentralene en viktig instans for kvalitetssikring og kontroll.

Politidirektoratet uttaler at det er viktig å legge til rette for et felles system for bransjen som tilsier god flåtestyring og oppfølging og hvor politiet har mulighet til et samlet kontaktpunkt knyttet til alvorlige hendelser og behov for å kunne informere/overstyre drosjetrafikken.

Forbrukerrådet støtter forslag om fjerning av sentraltilknytningsplikt, men peker på viktigheten av en bestillingsløsning som ivaretar denne funksjonen videre.

Helse Vest er enige i departementets forslag om å oppheve tilknytningsplikten, men viser til at det bør komme klare føringer til hvordan transporten skal bestilles og krav til oppgjør/lagring av taksameterinformasjon.

Helse Midt-Norge mener at oppheving av sentraltilknytningsplikten vil medføre økt konkurranse.

Pasientreiser viser til at bortfall av tilslutningsplikten til sentral medfører at løyvehaverne fritt kan organisere seg på andre måter. Enten ved å kjøre for seg selv, være tilsluttet sentral/annen formidlingsløsning eller være organisert i selskaper. Dette kan føre til økt konkurranse, noe de er positive til. De viser til at dersom tilslutningsplikten faller bort vil de måtte inngå avtaler med hver enkelt sjåfør, noe som kan være utfordrende.

Justervesenet viser til at dersom drosjene er tilknyttet en sentral kan det være lettere å komme i kontakt med løyvehaver der de skal utføre stikkprøvekontroll. Dette kan bli vanskeligere dersom løyvehaverne ikke lenger er pliktig til å knytte seg til en sentral. De viser imidlertid til at dette ikke vil være et stort problem.

Konkurransetilsynet støtter departementets forslag om å oppheve tilknytningsplikten. De viser til at en opphevelse av kravet vil kunne ha positive virkninger på konkurransen i markedet blant annet ved at det åpner for etablering av aktører

som ønsker å tilby egne konsepter som ikke passer inn i de etablerte sentralenes profiler.

Skattedirektoratet bemerker at dersom pliktig tilknytning til sentral forsvinner, vil det kunne oppstå skatte- og kontrollmessige utfordringer.

NHO Transport viser til at det på den ene siden er positivt å oppheve tilknytningsplikten da dette medfører at sentralene selv kan bestemme hvilke løyvehavere de vil samarbeide med og fører til en effektiv konkurranse. På den andre siden vil forslaget medføre at en del løyvehavere vil operere på egen hånd og at det da vil være begrenset oppfølging og kontroll av løyvehaverne knyttet til pris og skatt. I tillegg vil ikke kundene ha noen steder å rette klager til.

Spekter støtter forslaget med den begrunnelse at dette er i tråd med anerkjente prinsipper for organisasjonsfrihet og næringsfrihet og kan blant annet bidra til mer virksom konkurranse både på pris og kvalitet. Dette åpner også for tildeling av løyve til juridiske personer.

Abelia viser til at de tidligere har spilt inn behovet for å fjerne sentraltilknytningsplikten og støtter departementets forslag.

Uber støtter departementets forslag.

Norges Transportarbeiderforbund advarer mot å fjerne sentraltilknytningsplikten. Det vil svekke passasjerenes trygghet og myndighetenes mulighet for kontroll av drosjenæringen. I en situasjon med mange frittstående aktører risikerer det en uoversiktlig situasjon for kunder og manglende bestillingsløsninger for formidling.

Yrkestrafikkforbundet er imot forslaget om oppheving av sentraltilknytning, men ønsker at sentralene i større grad skal kunne ha løyver og arbeidsgiveransvar for sjåførene. Dette gjør at de støtter departementets forslag om å gi løyver til juridiske personer. I tillegg bør det stilles krav til sentralene om at de har forretningssted i Norge, ansvarlig leder i Norge og rutiner for kundehenvendelser, klager mv.

Norges Handikapforbund viser til at å fjerne kravet om sentraltilknytning vil gjøre oppfølging og kvalitetssikring verre. De er også bekymret for sikkerheten til passasjerene når kontrollmekanismen ved å være tilknyttet en sentral nå vil fjernes. De mener at alle som driver persontransport må ha kontrollsystemer som kan fange opp avvik. *SAFO* mener det samme.

Norges Blindeforbund er bekymret for hva bortfall av løyvehavers tilslutningsplikt til en drosjesentral vil ha å si for kundene. De opplever et bedre tilbud til brukerne der det er store sentraler, noe som gir bedre kvalitet og større trygghet. Det er bekymring for at aktører utenfor en sentral

ikke vil være like seriøse som de som er tilknyttet en sentral. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* (FFO) mener det samme.

NAF ber departementet vurdere liknende tiltak som i Danmark med tanke på sentral. Dette på bakgrunn av særskilte utfordringer med kvalitet og sikkerhet i taximarkedet. Uten sentraltilknytning åpner det for at enkeltstående løyvehavere kan operere i taximarkedet og viser til at dette har vært et problem i Sverige. Taxikundene er i en potensielt sårbar situasjon alene med sjåføren. Det er derfor nødvendig at taximarkedet organiseres på en måte som ivaretar passasjerens sikkerhet.

Norges Taxiforbund foreslår å oppheve tilknytningsretten men beholde tilknytningsplikten for løyveholder. På denne måten vil man unngå å få løyveholder som opererer uavhengig. Oppheving av tilknytningsretten vil gjøre at en drosjesentral i større grad kan utvikle gode markedskonsepter og levere høyere kvalitet og velge de løyveholderne de vil tilknytte seg. Konsekvensene ved å beholde tilknytningsplikten, men oppheve tilslutningsretten, blir i tilfeller hvor ingen sentraler ønsker å ta imot en som søker om løyve, vil vedkommende ikke tildeles løyvet. De mener at dersom en sentral velger å ikke inngå avtale med en løyveholder, vil det med stor sannsynlighet være en annen som ønsker å ta imot vedkommende.

Taxi 1 støtter forslaget. Slik systemet er i dag vil ikke sentralen ha reelle virkemidler til å hindre løyveholder å knytte seg til sentralen. Med en endring vil sentralen kunne bedre egen kvalitet.

5.7.3 Departementets vurdering

Det ble i høringen avdekket ulike synspunkter på om det bør være en plikt til å knytte seg til en sentral eller ikke. Departementet vil presisere at dagens system med sentraltilknytningsplikt der fylkeskommunene bestemmer om, samt hvor mange sentraler som skal opprettes og løyveholder har rett og plikt til å knytte seg til sentralen, ikke er i overensstemmelse med EØS-retten og dermed ikke kan i videreføres.

Departementet har imidlertid forståelse for mange av de argumentene som har fremkommet i høringen som gjelder fortsatt tilknytning til sentral. Dette gjelder blant annet ønske om et samlet kontaktpunkt knyttet til passasjerens sikkerhet, at publikum har en profesjonell aktør å henvende seg til og at det vil være enklere for skattemyndighetene å kontrollere skatteinformasjon.

Departementet viser imidlertid til at flere av disse hensynene er forsøkt ivare tatt i andre deler av høringsforslaget. Blant annet er krav om logg-

føring av drosjeturer, videreføring av krav om kjøreseddel og krav om fagkompetanse for drosjesjåfører utformet med formål å øke sikkerheten til passasjerene. Ved å oppheve tildeling av løyver basert på personlig tilknytning og åpne for etablering av drosjevirkosomhet i selskaper, vil selskaper kunne variere størrelsen på virksomheten med hensyn til antall biler og sjåfører. Etter departementets syn vil dette gi grunnlag for å etablere mer profesjonelle drosjeselskaper som kan erstatte mange enkeltstående løyvehavere.

Departementet har videre forståelse for ønsket om en profesjonell aktør som publikum kan henvende seg til og at tredjeparter skal kunne ha et bindeledd for å hente relevante opplysninger. Samtidig har departementet lagt vekt på å redusere restriksjonene for etablering i markedet, i tråd med prinsippene i EØS-avtalen. Departementet påpeker at et annet formål med å redusere etableringshindringer er å tilrettelegge for å flytte flere aktører som i dag driver svart virksomhet over til lovlig persontransport, også de som ønsker å være mindre enkeltstående aktører. Uten en plikt til sentraltilknytning får både løyvehavere og drosjesentraler økt frihet til å velge hensiktsmessig organisering. Lavere etableringshindringer sammen med den teknologiske utviklingen gjør det også mulig å digitalisere bestillingsprosesser. I flere andre land har det blant annet blitt etablert digitale formidlingstjenester der enkeltstående løyvehavere er tilknyttet en profesjonell formidler av drosjetjenester. Forretningsmodellene til slike digitale formidlere baserer seg på en digital salgskanal som gjør det enklere å identifisere sjåfør og kunde, samt viser kundevurderinger av erfaringer med tjenesten og sjåføren.

Bortfallet av tilknytningsplikten kan fortsatt innebære at markedet likevel velger å organisere seg gjennom drosjesentraler eller andre former for formidlere av drosjetjenester. Erfaringene med deregulering i Sverige viser at markedsstrukturen har utviklet seg i retning av flere større selskaper og en reduksjon i selskaper med få drosjer. Markedsaktørene har også i større grad konsolidert funksjoner, som for eksempel betalings-tjenester, slik at bestillingssentraler er tilknyttet en landsomfattende betalingssentral. I Finland er det fremdeles mange løyvehavere som er tilknyttet en drosjesentral selv om det ikke lenger er plikt. Etter departementets syn er det også forhold i Norge som taler for at enkeltstående aktører vil være unntaket og at flertallet vil organisere seg i større selskaper eller benytte en større formidler av drosjetjenester. I bestillingsmarkedet vil løyvehavere ha insentiver til å være tilknyttet en

større formidler av drosjetjenester for å få tilgang til flere kunder. Denne stordriftsfordelen ses allerede i dagens drosjemarked der større drosjesentraler med høy tilstedeværelse enklere tiltrekker seg nye løyvehavere. I praiemarkedet vil det også være en fordel for løyvehavere å være tilknyttet et merkenavn som er kjent og oppfattet som en seriøs aktør blant publikum.

I kontraktmarkedet kan innkjøpere utforme konkurransen med sikte på å inngå kontrakt med én leverandør, enten ved et selskap, en formidler av drosjetjenester eller en konstellasjon av flere løyvehavere med én hovedansvarlig part. Fylkeskommuner, kommuner, Pasientreiser eller andre innkjøpere kan på den måten sikre at det er én kontraktspartner å forholde seg til, også når det gjelder behov for opplysninger, klagebehandling mv. Dette vil også gjelde i tilfeller der fylkeskommuner inngår kontrakter om eneretter.

Departementet legger derfor til grunn at det etter endringene i reguleringen fortsatt vil finnes drosjesentraler eller lignende enheter som organiserer drosjetransport der publikum vil kunne henvende seg ved en eventuell klage, hittegoods mv. Dersom kunden ikke kommer til enighet med selger, kan kunden klage til Forbrukerrådet.

Når det gjelder behovet for kontroll av skatteinformasjon viser departementet til at det stilles generelle krav i blant annet bokføringsloven og skatteforvaltningsloven til næringsdrivendes opplysningsplikter. Samtidig erkjenner departementet at det historisk har vært flere tilfeller av skatteunndragelse i drosjenæringen enn i mange andre næringer. Med innføringen av de gjeldende kravene til taksameter, som kom i 2010, som er godkjent og underlagt tilsyn, opplever departementet en positiv utvikling i kvaliteten på skatterapporteringen. Inntil videre stilles derfor krav om at kjøretøyet skal være utstyrt med taksameter. Taksameteret skal være fastmontert og er gjenstand for tilsyn av Justervesenet. Det er også fastsatt bestemmelser om hvilke opplysninger som skal kunne hentes fra taksameteret.

Departementet viser til at det ble opprettet en arbeidsgruppe, ledet av Justervesenet, som har vurdert muligheten for å fastsette teknologinøytrale funksjonskrav til digitale løsninger som kan brukes som alternativ til dagens taksametre. Arbeidsgruppen leverte 1. mars 2019 en rapport med forslag til teknologinøytrale funksjonskrav og aktuelle regelverksendringer, som skal ivareta de samme hensynene som ligger bak dagens taksameterkrav så langt det er hensiktsmessig. Arbeidsgruppens innstilling ligger til behandling hos berørte departementer.

Departementet viser også til at Finansdepartementet, i forbindelse med statsbudsjettet 2019, fremmet forslag om regler om opplysningsplikt for formidlingsselskaper mv., jf. Prop. 1 LS (2018–2019) kapittel 19. Forslaget er nå vedtatt, og lovendringene trer i kraft 1. januar 2020. Det innføres en generell hjemmel for opplysningsplikt i skatteforvaltningsloven § 7-5, og opplysningsplikten skal avgrenses i forskrift. I første omgang skal ordningen innføres for formidling av utleie av fast eiendom. I Prop. 1 LS (2018–2019) kapittel 19.5.2 uttales det:

«Slik flere høringsinstanser peker på, kan persontransportområdet også være egnet for tredjepartsrapportering. Når dette ikke er foreslått innført allerede nå, skyldes det at en ny rapporteringsordning bør ses i sammenheng med andre eventuelle endringer i reguleringen av bransjen. Departementet mener at den foreslåtte løsningen er tilstrekkelig fleksibel slik at opplysningsplikten kan utvides til å omfatte andre områder av delingsøkonomien, i takt med at omfang av aktivitet, skatteregler eller andre forhold tilsier slike utvidelser.»

Finansdepartementet vil i den sammenheng vurdere tredjepartsrapportering på persontransportområdet. Hvordan rapportering til skattemyndighetene på persontransportområdet skal innrettes, avhenger av hvordan reguleringen av bransjen blir.

Departementet har merket seg uttalelsene fra noen av helseforetakene og Oslo kommune om at sentralene er viktig i forbindelse med kvalitets- og avvikshåndtering i forbindelse med skoleskyss og pasienttransport. Departementet vil imidlertid bemerke at helseforetakene og andre som inngår kontrakter om persontransporttjenester kan stille krav til konsolidering av funksjoner, avvikshåndtering, kvalitet på tjenesten mv. i kontrakten.

Når det gjelder forslag fra NAF om at departementet bør vurdere liknende tiltak som i Danmark med tanke på sentral, ser departementet fordeler og ulemper ved en slik løsning. Det er ikke ubetinget positivt at all transport bestilles via et såkalt kjørekontor. Tilknytning til en drosjesentral innebærer visse kostnader for løyvehaverne. Det kan være løyvehavere som kun opererer i kontraktsmarkedet eller driver i segmenter der det er lite hensiktsmessig å kreve at de skal være tilknyttet en sentral, med de kostnader dette medfører. I Danmark er det anledning for den enkelte løyvehaver, som ikke får tilgang til et kjørekontor, å opprette sitt eget kjørekontor. Det kreves imidlertid en egenkapital på 500 000 DKK, noe som inne-

bærer et betydelig etableringshinder for å etablere en egen drosjesentral og dermed for løyvehavere å unngå tilknytningsplikten til en eksisterende sentral. En annen bakgrunn for forslaget om oppheving av sentraltilknytningsplikten er at nye teknologiske løsninger gjør det lettere å tilby transporttjenester på internett og via mobilapplikasjoner som vil gjøre en tilknytningsplikt overflødig.

Departementet ønsker å legge til rette for en økt grad av operasjonell frihet for både løyvehavere og dagens drosjesentraler. Høringsforslaget tok sikte på å gi drosjesentralene en mulighet til å bedre kvaliteten på tjenestene de leverer. Forslaget skulle også legge til rette for større frihet for den enkelte løyvehaver ettersom løyvehaveren får større mulighet til å velge hvordan han ønsker å markedsføre sitt tilbud om drosjetjenester, samt om og hvilken sentral han ønsket å være tilknyttet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å oppheve rett og plikt for løyvehaver til være tilsluttet en drosjesentral. Videre foreslår departementet å fjerne hjemmelen i yrkestransportloven § 9 tredje ledd for de kravene som i dag er stilt til drosjesentralene.

5.8 Krav om loggføring av turer

5.8.1 Departementets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å innføre en plikt for løyvehaver til å loggføre kjørte drosjeturer med en modul med satellittbasert kommunikasjonssystem (GNSS) som løpende skal registrere drosjens geografiske posisjon. Departementet foreslo videre at denne informasjonen skal lagres i ti dager.

Når det gjelder loggføring av drosjeturer har myndighetene pr. i dag ikke oppstilt krav om slik loggføring. I praksis har imidlertid sentralene sørget for dette. Dette gjør de blant annet av logistikkhensyn, ettersom sentralen vil ha behov for å vite hvor de tilsluttede drosjene befinner seg for å allokere nærmeste drosje til kunden. Sentralene vil også kunne ha en egeninteresse i å ha oversikt over hvor drosjene har kjørt, for å kunne bidra til å oppklare eventuelle uønskede hendelser som finner sted i drosjen, både av hensyn til sjåfør og passasjer.

Nårplikten til å være tilsluttet en drosjesentral fjernes, vil det kunne bli flere løyvehavere som står uten tilknytning til en sentral eller annen formidler som har oversikt over kjørte turer. Etter departementets syn er det ønskelig å erstatte oversikten dagens sentraler har over gjennomførte transporter med en lovpålagt plikt for løyvehaver til å loggføre sin transport.

Departementet foreslo i høringen at plikten til loggføring av turer blir pålagt løyvehaver. En løyvehaver kan enten være organisert som et selskap eller som et personlig foretak. Løyvehaver må, uavhengig av om han disponerer flere kjøretøy, sørge for at hver tur som er foretatt med kjøretøyene blir registrert i et system. Departementet foreslo at hvert kjøretøy må ha et GNSS-system i bilen som registrerer turene. GNSS er en fellesbetegnelse for satellittbaserte systemer for navigasjon og posisjonering med global dekning. Et eksempel på slikt system er GPS.

Ved utforming av reglene må det tas hensyn til den enkeltes personvern. Personvern handler om retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger. EU vedtok i mai 2017 en ny personvernforordning som ble gjennomført i norsk rett i 2018, jf. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning). Ny lov om behandling av personopplysninger trådte i kraft 20. juli 2018. I følge loven skal personvernforordningen gjelde som norsk lov og erstatte den gjeldende personopplysningsloven. Personvernforordningen inneholder krav til behandlingen av personopplysninger. Artikkel 5 fastsetter enkelte grunnprinsipper, herunder prinsippet om formålsbegrensning (bokstav b), prinsippet om dataminimering (bokstav c) og prinsippet om riktighet (bokstav d).

Dersom det innføres en bestemmelse i yrkestransportloven om loggføring av kjørte drosjeturer, innebærer dette registrering og behandling av personopplysninger. Dersom en slik loggføring skal være lovlig må det foreligge et lovlig behandlingsgrunnlag. I art. 6 i forordningen er det opplyst ulike behandlingsgrunnlag. Mange av disse er en videreføring av gjeldende rett. For en eventuell loggføring av kjørte drosjeturer vil art. 6 nr. 1 bokstav e være det aktuelle behandlingsgrunnlaget. Denne bestemmelsen gir adgang til behandling av personopplysninger når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse. Artikkel 6 nr. 2 og 3 oppstiller da et krav om supplerende rettsgrunnlag, typisk en lov- eller forskriftsbestemmelse.

Det relevante spørsmålet er om behandling av personopplysninger er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse. I forbindelse med loggføringen vil det fremkomme opplysninger om hvor drosjen er til enhver tid. Slik informasjon om lokalisering vil kunne knyttes til sjåfør og

passasjer og vil være en personopplysning, jf. den generelle personvernforordningen art. 4 nr. 1. Behandling av personopplysninger omfatter «(...) enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke, f.eks. innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring (...)».

I forarbeidene til ny personopplysningslov, Prop. 56 LS (2017–2018) s. 36, vises det til at private aktørers behandling av personopplysninger, i likhet med offentlige myndigheters behandling, kan omfattes av art. 6 nr. 1 bokstav e, jf. art. 6 nr. 2 og 3.

Formålet med å føre logg over hvor drosjene har kjørt, er å bidra til at uønskede hendelser som kan skje i drosjen som for eksempel trakassering, seksuelle overgrep o.l., kan oppklares i etterkant. I tillegg kan det virke forebyggende for passasjerens og sjåførens sikkerhet samt gi passasjerene og sjåføren en trygghet i forbindelse med reisen ved at man vet at reisen blir sporet. En del brukere av drosjetjenester er i en særlig sårbar posisjon. Dette gjelder særlig barn, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne. Det er derfor viktig å ha mekanismer som skal sikre trygghet ved bruk av drosje. I høringen ble det vist til at et påbud om loggføring av kjørte drosjeturer er nødvendig for å ivareta sikkerhetshensyn, etter departementets vurdering.

Et annet formål med loggføring av drosjeturer er forbrukerhensyn. GNSS-systemet kan gjøre det mulig å se i etterkant hvilken rute som er kjørt. Dersom en passasjer ønsker å klage på en gjennomført drosjetur, for eksempel at sjåføren har kjørt den lengste ruten, vil det være mulig å få data om hvor drosjen har kjørt.

Fordi loggføring av drosjeturer medfører behandling av personopplysninger, må det foreligge et supplerende rettslig grunnlag, men dette rettsgrunnlaget må imidlertid ikke direkte hjemle behandlingen av personopplysninger jf., Prop. 56 LS (2017–2018) s. 33 der det fremkommer at:

«Det synes derfor å være tilstrekkelig etter ordlyden at det supplerende rettsgrunnlaget gir grunnlag for å utøve myndighet eller å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, og at det er nødvendig for den behandlingsansvarlige å behandle personopplysninger for å utøve myndigheten eller utføre oppgaven som følger av det supplerende rettsgrunnlaget.»

Samlet sett taler altså ordlyden i artikkel 6 nr. 3 for at det må påvises et supplerende rettsgrunnlag i unionsretten eller nasjonal rett, men at det ikke er nødvendig at det supplerende rettsgrunnlaget

uttrykkelig regulerer behandling av personopplysninger.

Dette betyr at det må være en hjemmel i yrkestransportregelverket for loggføring av kjørte drosjeturer. Innholdet i det supplerende rettsgrunnlaget gir grunnlag for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, nemlig loggføring, og at det er nødvendig for den behandlingsansvarlige å behandle personopplysninger for å utføre oppgaven som følger av det supplerende rettsgrunnlaget. Departementet foreslo derfor å fastsette plikt til loggføring av drosjeturer, samt behandling og lagring av personopplysninger knyttet til loggføringen i yrkestransportloven § 9.

Plikten til å loggføre drosjeturer pålegges, som nevnt, løyvehaver. Det er løyvehaver som i utgangspunktet er nærmest til å oppfylle plikten. Departementet viste i høringen til at det har vært vurdert om denne plikten kan pålegges en sentral eller en annen formidler dersom løyvehaver er tilknyttet en slik sentral/formidler, men har kommet til at det er hensiktsmessig å pålegge løyvehaver dette da ikke alle vil være tilsluttet en sentral/formidler. Det er imidlertid ikke noe i veien for at en sentral/formidler kan ha et felles system som de enkelte løyvehaverne kan knytte seg til. Det forutsettes at et slikt system er i overensstemmelse med gjeldende personvernlovgivning.

I høringen ble det vist til at departementet per i dag ikke er kjent med at det finnes sikre alternativer til loggføring utenom å kreve slik loggføring via taksameteret. Det ble vist til det pågående arbeidet til taksameterarbeidsgruppen, hvor det utredes om det er mulig å stille teknologinøytrale krav som erstatning for dagens taksameter. På hvilken måte loggføringen skal skje vil ha sammenheng med resultatet av denne utredningen. Av lovbestemmelsen fremgår det at en skal loggføre med en «modul» med satellittbasert kommunikasjonssystem (GNSS). Det presiseres at begrepet «modul» vil kunne omfatte eventuelle applikasjonsbaserte instrumenter, herunder mobiltelefoner, og lovbestemmelsen åpner for at «modulen» ikke nødvendigvis skal være fastmontert i drosjen.

Departementet viste i høringen til at det har blitt vurdert om det finnes mindre inngripende tiltak for å ivareta sikkerheten til passasjerer og sjåfører og forbrukerhensyn som ikke, eller i mindre grad, omfatter behandling av personopplysninger. I dag kan politiet ved etterforskning av straffbare handlinger innhente opplysninger om hvor en mobiltelefon er til enhver tid. Slik informasjon vil kunne bidra til oppklaring av straffbare handlinger. I høringsnotatet vurderte departementet det dithen at slik sporing av mobiltelefoner

ikke vil gi tilstrekkelig sikkerhet da tilstedeværelse av en mobiltelefon ikke nødvendigvis vil kunne dokumentere at mobiltelefonens eier er på samme sted. Følgelig vil ikke forbrukerhensyn kunne ivaretas ved slik mobilsporing.

Departementet foreslo at informasjonen som samles inn i forbindelse med loggføring av drosjeturer skal lagres i ti dager. Begrunnelsen for dette er at det kan gå noe tid før eventuelle hendelser blir anmeldt. På den annen side er det viktig at personopplysninger lagres i så kort tid som mulig.

Bestemmelsen om loggføring vil ikke gi løyvemyndigheten mulighet til å foreta kontrollundersøkelser hos løyvehaver. For å kunne gjøre dette må det foreligge særskilte regler. Departementet mente i høringsnotatet at det ikke er hensiktsmessig at løyvemyndigheten foretar kontroller av opplysninger som ligger i loggføringssystemet. Dersom myndighetene ønsker tilgang til disse opplysningene, kan det brukes tvang dersom saken har kommet så langt at den etterforskes som en straffesak. Det er da politiet som innhenter opplysninger ved å foreta ransaking og beslag etter de vanlige reglene i straffeprosesslovgivningen.

Den enkelte passasjer vil kunne be om innsyn i de opplysningene som løyvehaver har og som gjelder vedkommende selv.

Det er behovet for sikkerhet og forbrukerhensyn som begrunner reglene for loggføring av drosjeturer og dermed medfører at hensynet til sjåførens og passasjerens personvern må vike. Det er imidlertid viktig at løyvehaver har gode rutiner for behandling av personopplysningene. Det må fremgå av disse rutinene hvem som har tilgang og hva som kan gjøres for å forhindre at opplysningene ikke formidles til noen som ikke skal ha dem.

Departementet foreslo et nytt tredje ledd i yrkestransportloven § 9 som gir løyvehaver en plikt til å loggføre kjørte drosjeturer i 10 dager.

5.8.2 Høringsuttalelser

Nordland fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Forbrukerrådet, Helse Midt-Norge RHF, Pasientreiser HF, FFO, Norsk Transportarbeiderforbund og Oslo Taxi AS, uttaler at de støtter forslaget om loggføring av alle kjørte turer.

Oslo kommune uttaler at de er positiv til at departementet foreslår satellittsporing og loggføring noe som kan føre til bedre kontrollmuligheter. Oslo kommune mener imidlertid at forslaget om at de loggførte data skal lagres i 10 dager er for kort. For å øke sannsynligheten for oppklaring av uønskede hendelser anbefaler kommunen at opplysningene lagres i en lengre periode og at en uavhengig tredje

part har ansvaret for oppbevaring. Kommunen viser til at det må påregnes noe tid før hendelser anmeldes, og at politiet vil trenge tid til å sikre bevis. Kommunen viser til at det kan ta lengre tid før for eksempel kroppskrenkelser og kriminelle handlinger av seksuell karakter anmeldes, enn for eksempel overtredelser av økonomisk karakter.

Hordaland fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Norges Taxiforbund, Rogaland fylkeskommune og Fellesnemda for Viken fylkeskommune mener lagringstiden for loggførte data skal være minimum 30 dager.

Forbrukerrådet viser til viktigheten av å ivareta passasjerenes sikkerhet, og mener perioden for dataene skal lagres må korrelere med hvor raskt politi eller andre myndigheter håndterer alvorlige klagesaker fra de reisende.

Helse Midt-Norge RHF mener de loggførte drosjeturene bør lagres i minst 180 dager for å kunne ivareta krav til pasientsikkerhet.

Helse Vest RHF mener lagringstid på ti dager er for kort. Helseforetaket viser til at ved transport av pasienter opplever de ofte at klager kan komme lenge etterpå, dette fordi pasienten ofte kan ha behov for hjelp til å skrive klagen. Flere sender også dette per brev og det kan da ta vesentlig lenger tid enn ti dager før denne kommer noen i hende. Helseforetaket viser videre til at dataene bør lagres i et sentralt arkiv slik at dersom man i en sak ber om innsyn må data fryses og ikke kunne påvirkes av løyvehaver.

KRIPOS bemerker at selv med en så kort lagringstid som ti dager i en del tilfeller vil være tilstrekkelig, forutsatt at det kombineres med en adgang til å fryse data, jf. straffeprosessloven § 215 a.

Politidirektoratet mener lagring av data i ti dager er for kort. For kontrollmyndighetene vil det være viktig at det uavhengig av løsninger, stilles krav til at data som blant annet kan avdekke både skatte- og eventuell trygdefusk, lagres på en slik måte at kontrollmyndigheten kan ha og får tilgang til disse også i fremtiden.

NHO Transport mener det må etableres strenge krav til maskinell loggføring av turer, rapportering og registrering av kjøredata. Dette må kombineres med økt kontrollvirksomhet fra myndighetenes side, særlig fordi loggføring blir løyvehavers ansvar, noe som ytterligere underbygger behovet for økte kontroller. NHO Transport mener videre at lagring av data i ti dager er for kort.

Norsk Transportarbeiderforbund mener krav om loggføring bør gjøres gjennom sentraler, og at dette er en viktig grunn til å opprettholde sentraltilknytningsplikten.

Norsk ØKO-Forum viser til at det må sikres at informasjonen kan benyttes av skattemyndighetene og ikke er beskyttet av personvern.

Oslo Taxi AS savner en beskrivelse av hvordan loggene skal behandles i ettertid og av hvem. Oslo Taxi mener det er en forutsetning for at loggføring fra hver enkelt løyvehaver skal fungere er at dette må samles inn og behandles av et offentlig organ. Oslo Taxi viser til at det vil være avgjørende at en sjåfør ikke kan slå av loggføringen når han selv ønsker. Dette vil avhenge av arbeidet i taksameterarbeidsgruppen. Oslo Taxi anbefaler at loggførte turer lagres i minst seks måneder, selv dette kan i enkelte tilfeller være for lite.

Uber støtter ikke forslaget om loggføring av alle kjørte drosjeturer og viser til at de mener forslaget går utenfor sitt mandat, både i metode og omfang. Uber mener innsamling av denne typen rådata på denne måten risikerer å bli svært kostnadskreven og påfører selvstendig næringsdrivende en overflødig byrde. Systemet er enda ikke utviklet og det er usikkert hvordan det vil fungere i praksis. Kostnaden av å utvikle, samt drive et slikt loggføringssystem ser Uber på som utestående problemer som fortsatt trenger å bli løst. Uber mener det er viktig at et krav om loggføring blir teknologinøytralt.

5.8.3 Departementets vurderinger

Av de høringsinstansene som har uttalt seg om loggføring av drosjeturer, støtter alle forslaget bortsett fra Uber som mener forslaget går for langt.

Mange av høringsinstansene påpeker at forslag om lagring av data i ti dager er for kort. Flere av høringsinstansene som kommenterer lengden foreslår å øke denne til 30 dager, mens Helse Midt-Norge mener at en lagringstid på opptil 180 dager er nødvendig. Departementet ser at argumentene for en lengre lagringstid er gode, særlig argumentene som knytter seg til oppklaring av uønskede hendelser overfor passasjerer.

Departementet har derfor sett hen til andre sammenliknbare områder der innsamlede data lagres i en viss tid.

I henhold til forskrift 2. juli 2018 nr. 1107 om kameraovervåking i virksomhet, kan arbeidsgiver kameraovervåke arbeidstaker ved særskilt behov. Sletting av opptak skal gjøres senest en uke etter at opptaket er gjort. Dersom det er sannsynlig at opptaket vil bli utlevert til politiet i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger eller ulykker kan opptakene oppbevares opptil 30 dager. Opptak gjort på utsalgsteder som benytter betalingsinstrument eller identitetsbevis, eller i

lokaler hvor post eller banktjenester leveres skal slettes senest tre måneder etter at opptakene er gjort.

I henhold til forskrift 2. juli 2007 nr. 877 om kjøre- og hviletid, jf. forordning (EU) nr. 165/2014 skal data fra fartsskriveren som er fastmontert i kjøretøyet lagres i kjøretøyet i 28 dager. I tillegg skal dataene lagres i foretaket i ett år slik at myndighetene kan føre kontroll med kjøre- og hviletid ved kontroll i foretaket. Fartsskriveren skal registrere data om føreren, førerens aktivitet og kjøretøyet. Videre skal kjøretøyets posisjon på visse punkter i løpet av den daglige arbeidstiden registreres, blant annet posisjonen for start- og stoppested, samt kjøretøyets posisjon hver tredje time. Denne fartsskriverens posisjonsdata er basert på et satellittnavigasjonssystem (GNSS).

På Datatilsynets nettsider fremgår det at når det gjelder lokalisering ved hjelp av GPS er hovedregelen at man skal få samtykke av brukeren eller må ha lovhjemmel når det leveres tjenester som krever informasjon om hvor brukerne befinner seg.

Teknologi som gir arbeidsgiver mulighet til å overvåke de ansattes kjøretøy blir stadig mer utbredt, særlig i transportvirksomheter med store vognparker. Her brukes begrepet overvåking i vid forstand, det vil si at det omfatter monitorering og logging.

Arbeidsgivere som bruker slik teknologi samler inn både opplysninger om selve kjøretøyet og opplysninger om den enkelte ansatte som bruker kjøretøyet. Opplysningene vil typisk kunne omfatte kjøretøyets (og dermed den ansattes) geografiske posisjon, som gjerne samles inn via GPS-sporingssystemer.

Avhengig av hvilken type teknologi som brukes kan det også innsamles en rekke andre typer opplysninger, som for eksempel kjøreadferd og opplysninger om hendelser. Slik teknologi gir arbeidsgiver en potensiell mulighet til å behandle store mengder personopplysninger om de ansatte.

For at slike overvåkingstiltak skal være lovlige må krav i både arbeidsmiljøloven og personvernforordningen være oppfylt. Innføring av overvåkingstiltak i virksomhetens kjøretøy anses normalt som et kontrolltiltak, og kravene i arbeidsmiljøloven §§ 9-1 og 9-2 om kontrolltiltak vil da gjelde.

I tillegg kommer kravene i personvernforordningen. Arbeidsgivere har plikt til å gi ansatte god informasjon. Det vil særlig bety å gi god informasjon om hva som er formålet med overvåkingen. Formålet skal være spesifisert og uttrykkelig angitt. Hva som er formålet vil være styrende for hva infor-

masjonen kan brukes til. Innsamlede opplysninger kan ikke brukes til nye, uforenelige formål.

For eksempel, dersom formålet med innføringen av overvåkingssystemet dreier seg om å etablere et sanntidssystem som skal sørge for oppdatert informasjon om rutetider for kollektivtransport, kan ikke opplysningene viderebrukes til vurdering av de ansattes jobbprestasjoner mv.

Det må finnes minst ett rettslig grunnlag for at behandlingen skal være lovlig og departementet viser til omtale av dette under forslaget i kapittel 5.8.1. Slik departementet forstår regelverket finnes det ingen øvre grense for hva som er tillatt lagringstid av slike data. Det vil bero på en konkret vurdering av formålet med lagringen opp mot personvernet.

Etter departementets vurdering er kameraovervåking et betydelig mer inngripende tiltak for den ansatte enn sporing av drosjer ved hjelp av GPS. Det er derfor ikke naturlig at lagringstiden for loggførte drosjeturer legges på et så lavt nivå. Departementet mener at lagring av drosjeturer er mer sammenliknbart med lagring av kjøre- og hviletidsdata der man også baserer seg på GNSS posisjonering av kjøretøyet og viser her til at foretaket skal oppbevare data i ett år.

Etter en ny vurdering mener departementet at lagringstiden for loggførte data bør utvides. Departementet mener at en lagringstid i inntil 60 dager kan forsvares ut fra et sikkerhetshensyn for passasjeren og sjåføren og basert på lagring av sammenliknbare data. Det kan gå noe tid fra et kriminelt forhold anmeldes til politiet og noe tid før politiet iverksetter etterforskingsskritt. Et argument for en kortere lagringstid er hensynet til personvern, særlig for sjåføren. Departementet mener imidlertid at sikkerhetshensynene veier tyngst i denne sammenheng. Departementet viser til at loggføring med tilhørende lagring er et nytt krav og at en ny vurdering av lagringstiden kan gjøres i forbindelse med en evaluering av regelverket, se kapittel 6.

Departementet opprettholder forslaget om loggføring av drosjeturer, men foreslår å forlenge lagringstiden av loggførte data til inntil 60 dager.

Departementet viser til at de nærmere reglene for hvordan loggføringen skal foregå, bør fastsettes i forskrift. Departementet foreslår derfor en forskriftshjemmel der det fremgår at det kan fastsettes nærmere bestemmelser knyttet til loggføringen. Blant annet bør departementet kunne regulere hvem som skal kunne ha adgang til opplysningene og nærmere regler om sletting. Det foreslås i yrkestransportloven § 9 (3) at departementet gis hjemmel til å gi nærmere regler om loggføring i forskrift.

5.9 Tidsbegrensede drosjeløyver

5.9.1 Departementets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet at drosjeløyver skal utstedes med en varighet på ti år.

I dag gjelder et drosjeløyve uten begrensning i tid, men likevel kun til løyvehaveren fyller 75 år. Ved en oppheving av behovsprøvingen vil ikke lenger løyvet være et begrenset gode, og behovet for at løyvet tilknyttet løyvehaveren personlig, bortfaller. En løyvehaver kan ha flere løyver, og løyver kan tildeles selskaper. Det er dermed ikke naturlig å videreføre en regel om at løyvet kun gjelder til løyvehaveren har fylt 75 år. Departementet vurderte derfor i høringen om et drosjeløyve skal ha en tidsbegrensning på ti år, tilsvarende som for de øvrige løyvekategoriene etter yrkestransportloven.

Dersom det oppstilles en tidsbegrensning på drosjeløyvene på ti år må løyvemyndighetene i forbindelse med fornyelse av løyvet foreta en ny prøving av om de objektive vilkårene er oppfylt. En slik tiårig fornyelse kan isolert sett medføre merarbeid for løyvemyndigheten sammenliknet med tilfeller der løyvene gjelder uten begrensning i tid. Krav om tiårig fornyelse av løyvet vil imidlertid gi løyvemyndighetene mulighet til å ha oversikt over de som aktivt driver drosjevirkosomhet. I tillegg vil løyvehaver måtte vise løyvemyndigheten at han ikke har utelatte restanser eller er registrert i konkursregisteret. Departementet påpekte også at det er ryddig at drosjeløyvene har samme varighet som de øvrige løyvekategoriene, herunder turvognløyve.

Departementet foreslo i høringsnotatet å oppheve yrkestransportloven § 9 andre ledd om at drosjeløyve faller bort når løyvehaveren fyller 75 år. Departementet foreslo videre en endring av § 27 første ledd om hvor lenge et løyve gjelder slik at også drosjeløyve etter § 9 får en varighet på ti år. Bestemmelsen i § 27 andre ledd ble foreslått opphevet.

5.9.2 Høringsuttalelser

Nordland fylkeskommune, Forbrukerrådet, Konkurransetilsynet, Helse Midt-Norge, Pasientreiser, Politidirektoratet, Statens vegvesen, Abelia, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, LO, Norges Blindforbund, Norges Transportarbeiderforbund, Oslo Taxi, Taxi 1 og Uber støtter forslaget om å innføre ti-årige løyver.

Trøndelag fylkeskommune går imot forslaget om ti-årige løyver. Fylkeskommunen mener en utløpsdato på løyvene vil skape en usikkerhet for både løyvehavere og ansatte.

5.9.3 Departementets vurdering

Det har ikke i høringen fremkommet noen nye argumenter som tilsier at man bør endre forslaget om å innføre ti-årige løyver. Når det gjelder Trøndelag fylkeskommunes merknad om at en utløpsdato vil skape usikkerhet for løyvehavere og ansatte, vil departementet vise til at så lenge en løyvehaver fortsatt oppfyller de objektive kravene, vil han kunne beholde løyvet og dermed opprettholde sin virksomhet. Departementet viser til at det for turvognløyve og godstransportløyve også foreligger en ti års gyldighet og det har ikke skapt usikkerhet i disse bransjene. Departementet opprettholder dermed forslaget.

5.10 Kjøreseddel

5.10.1 Innledning

Departementet la i høringsnotatet opp til å videreføre bestemmelsen om at fører av løyvepliktig persontransport (herunder drosje) må ha kjøreseddel. Departementet presiserte at krav til helse, vandel og 20 års aldersgrense for utstedelse av kjøreseddel, vil bli videreført da disse kravene er sentrale med hensyn til passasjerenes sikkerhet. I tillegg foreslo departementet at søker om kjøreseddel til drosje må ha hatt alminnelig førerkort i klasse B i minst to år før vedkommende kan tildeles kjøreseddel for drosje. Departementet foreslo imidlertid å fjerne adgangen for politiet til å stille krav om kjentmannsprøve for utstedelse av kjøreseddel for drosje.

Departementet vurderte i høringen om det bør innføres andre krav til sjåførere slik som kunnskapskrav, språkkraft eller lignende, og har etter en samlet vurdering kommet til at det vil heve kvaliteten av drosjetjenesten å innføre et kunnskapskrav. Departementet foreslo derfor å innføre kunnskapskrav for drosjesjåførere.

5.10.2 Departementets forslag – Kjentmannsprøve

Departementet foreslo i høringsnotatet å oppheve kravet om adgang til å stille krav om avlagt kjentmannsprøve for fører av drosje for å få utstedt kjøreseddel.

Krav om gjennomført kjentmannsprøve for å kunne få utstedt kjøreseddel for drosje er vanlig i de større byene. Det er den lokale taxinæringen som fastsetter innholdet i slike kurs, samt sørger for gjennomføring- og godkjenning. Den teknologiske utviklingen har videre gjort bruk av fysisk

kartbok overflødig, og i den grad lokale drosjesentraler ønsker opprettholdt slik kjentmannsprøve, må det være opp til den lokale næringen å videreføre kurs de allerede administrerer og avholder i dag. I høringen vurderte departementet det dithen at et krav om gjennomført kjentmannsprøve naturlig hører hjemme i kontrakter mellom sentral og tilsluttede drosjer eller som krav fra en arbeidsgiver, ikke som et ubetinget krav i en offentlig godkjenningssordning. Flertallet i Delingsøkonomiutvalget mener også at adgangen til å stille krav om kjentmannsprøve er overflødig på grunn av dagens teknologi. Departementet anså på denne bakgrunn kjentmannsprøven for overflødig og foreslo at hjemmelen til å kunne kreve avlagt lokal kjentmannsprøve oppheves. Departementet foreslo derfor å oppheve yrkestransportloven § 37 c fjerde ledd hvor det fremgår at politiet kan stille krav om avlagt kjentmannsprøve.

5.10.2.1 Høringsuttalelser

Nordland fylkeskommune støtter forslaget om å oppheve muligheten for at politiet kan kreve kjentmannsprøve. *Forbrukerrådet, Konkurransetilsynet, NHO Transport, Abelia* og *Politidirektoratet* mener det samme.

Norges Taxiforbund mener at hver enkelt drosjesentral skal avgjøre om sjåførene skal avlegge kjentmannsprøve.

Statens vegvesen er enige i at kjentmannsprøven er utdatert. De påpekte imidlertid at selv om det benyttes et moderne navigasjonssystem er det viktig at sjåføren holder øynene på veien. De oppfordrer derfor drosjeselskapene til å lage gode rutiner for bruk av navigasjonssystem.

Trøndelag fylkeskommune, Norges Transportarbeiderforbund, Yrkestrafikkforbundet, FFO og *sammenslutningen Norges Taxiforbund avdeling Oslo, Oslo Taxi, Christiania Taxi* og *ByTaxi AS* ønsker å opprettholde adgangen til å stille krav om kjentmannsprøve.

Helse Vest viser til at de opplever kjentmannsprøven som et kvalitetstegn hos sjåfør.

5.10.2.2 Departementets vurdering

Departementet har merket seg *Helse Vest* sin uttalelse om at kjentmannsprøven oppleves som et kvalitetstegn hos sjåføren. Departementet bemerker at dersom helseforetakene ønsker at sjåføren skal ha kunnskap om det området han skal kjøre i, kan et slikt krav eventuelt stilles i kontrakten mellom helseforetaket og den som vinner anbudet om drosjekjøring.

Når det gjelder Statens vegvesen sin merknad, så forutsetter selvsagt departementet at sjåføren overholder vegtrafikkregelverket under kjøring.

Departementet viser videre til argumentasjonen i høringsnotatet og fastholder forslaget om å oppheve politiets adgang til å kreve kjentmannsprøve.

5.10.2.3 Departementets forslag – Krav om fagkompetanse for drosjesjåfør mv.

Departementet foreslo i høringsnotatet å innføre et krav om fagkompetanse for drosjesjåfører. Videre foreslo departementet at Statens vegvesen arrangerer fagkompetanseeksamen for sjåfører. Departementet foreslo å gi Statens vegvesen hjemmel for å ta gebyr for gjennomføring av eksamen og utstedelse av kompetansebevis for gjennomført eksamen.

Det er i dag ikke krav om fagkompetanse for fører av drosje for å få utstedt kjøreseddel. Et fagkompetansekrav kan oppfattes som en ekstra barriere for de som ønsker å utøve yrket som drosjesjåfør. Det er imidlertid ønskelig at drosjesjåfører har en viss fagkunnskap, særlig av hensyn til å kunne tilby passasjerer med særlige behov nødvendig hjelp. Et fagkompetansekrav vil særlig være viktig for å ivareta sårbare passasjergrupper som passasjerer med nedsatt funksjonsevne, barn og eldre. I tillegg er det ønskelig at sjåførene har kunnskap til å håndtere en eventuell ulykkessituasjon eller annen krise. I høringsnotatet ble det påpekt at etter departementets vurdering er innføring av et fagkompetansekrav for førere nødvendig for å ivareta samfunnsmessige hensyn slik som beskyttelse av forbrukere, tjenestemottakere og transportsikkerhet.

I dagens regulering ligger det et fagkompetansekrav på løyvehaveren, altså den næringsdrivende. Dette ivaretar langt på vei behovet for fagkompetanse også hos fører, all den tid drosjevirkosomheten i dag i all hovedsak er organisert som enkeltpersonforetak hvor løyvehaver og fører i stor grad er samme person. I forslaget til ny drosjeregulering vil den næringsdrivende fritt kunne organisere sin virksomhet i den organisasjonsformen vedkommende selv ønsker. Dette innebærer at drosjevirkosomheter i fremtiden kan organiseres i større foretak hvor løyvehaver selv sjelden eller aldri vil være fører. Det er derfor et behov i ny regulering for å knytte kravet om fagkompetanse direkte til føreren da det er han som er i kontakt med passasjerene og bør ha den nødvendige kompetansen for å utføre transporten på en sikker og forsvarlig måte. Departementet vurderte i hørin-

gen at et fagkompetansekrav til fører av drosje vil være et egnet og nødvendig virkemiddel for å oppnå de ovenfor nevnte samfunnsmessige hensyn.

Departementet foreslo på denne bakgrunn å innføre et krav om gjennomført førereksamen for å få utstedt kjøreseddel. Dette innebærer blant annet krav til at fører har kunnskap om sikkerhet, førstehjelp og servicearbeid for sårbare grupper. Videre stilles det på denne måten et indirekte språkkrav ved at sjåføren må gjennomføre eksamen på norsk. Departementet foreslo i høringen å fastsette de nærmere kravene i rundskriv.

Ved innføring av et fagkompetansekrav til fører vil yrkeskvalifikasjonsloven med tilhørende forskrift gjelde for godkjenning av fører av drosje med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-stater. Innføring av et fagkompetansekrav medfører etter yrkeskvalifikasjonsloven § 3 bokstav a) at fører av drosje er et regulert yrke. Formålet med loven er å legge til rette for at en yrkesutøver som er statsborger i en EØS-stat eller Sveits, kan utøve yrket sitt i Norge på lik linje med en yrkesutøver som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i Norge, i samsvar med EØS-avtalen vedlegg VII og Konvensjonen om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen), jf. direktiv 2005/36/EF, jf. § 1.

EØS-borgere som søker om kjøreseddel vil være omfattet av yrkeskvalifikasjonsloven og skal få sin søknad behandlet i overensstemmelse med denne. Konsekvensen av at yrkeskvalifikasjonsloven gjelder er at norske myndigheter i utgangspunktet ikke kan kreve at fører av drosje fra annen EØS-stat eller Sveits kan pålegges å gjennomføre en norsk førereksamen. Det kan være tilfeller der føreren allerede har gjennomført en tilsvarende prøve eller har opparbeidet seg nødvendig yrkeserfaring i en annen EØS-stat eller Sveits, som gjør at kravet til sjåføreksamen allerede er oppfylt. Som nevnt er formålet med loven å legge til rette for at en yrkesutøver som er statsborger av en EØS-stat eller Sveits, kan utøve sitt yrke i Norge på lik linje med en yrkesutøver som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i Norge. Det vil si at en fører av drosje med yrkeskvalifikasjoner fra en EØS-stat eller Sveits i utgangspunktet skal kunne utøve yrket på lik linje med en fører av drosje med kompetansebevis fra Norge.

Det må på denne bakgrunn utpekes en godkjenningsmyndighet som skal vurdere yrkeskvalifikasjonene føreren har fra annen EØS-stat eller Sveits. Godkjenningsmyndigheten skal vurdere de yrkeskvalifikasjonene sjåføren har fra sin hjemstat opp mot det som kreves i Norge. I de tilfellene

godkjenningsmyndigheten har funnet at det er vesentlige forskjeller i de kravene som settes i Norge og de som er i hjemstaten, kan myndigheten pålegge yrkesutøver å gjennomføre utliknings tiltak for å rette forskjellene. Dette kan være enten en prøveperiode på inntil tre år eller en egnethetsprøve, jf. forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner § 3-4. Yrkesutøver skal kun prøves i de kravene som er forskjellig. Hva dette er, må vurderes individuelt fra gang til gang. Departementet viste i høringen til at det er naturlig at en slik godkjenningsmyndighet legges til Statens vegvesen.

Når det gjelder EØS-borgere fremgår det av yrkeskvalifikasjonsloven § 15 at yrkesutøver skal ha de språkkunnskaper i norsk som er nødvendig for å utøve det lovregulerte yrket. Dette innebærer at selv om en EØS-borger har dokumentasjon på at vedkommende oppfyller alle fagkravene for å få utstedt kjøreseddel medfører § 15 at det oppstilles et selvstendig språkkrav til EØS-borgere. Forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner § 8-3 sier at det kun kan kontrolleres språkkunnskaper der det er alvorlig og konkret tvil hvorvidt yrkesutøver har de nødvendige språkkunnskapene, samt at språkkontrollen og krav til språkkunnskaper skal stå i rimelig forhold til den aktivitet som skal utføres. Hvorvidt fører har de nødvendige språkkunnskapene vil, etter departementets forslag i høringsnotatet, være opp til en arbeidsgiver å vurdere.

For søkere til kjøreseddel fra land utenfor EØS-området og Sveits er det et absolutt krav at førereksamen må avlegges før kjøreseddel kan utstedes. Gjennomføring av en førereksamen vil innebære et indirekte krav til språkkunnskaper ved at prøven kun er tilgjengelig på norsk.

Departementet foreslo at Statens vegvesen, som eneste aktør, skal arrangere eksamen for fører. Statens vegvesen arrangerer i dag eksamen for drosjeløyvehavere og for godstransport- og turvognløyvene. SVV har dermed god erfaring med gjennomføring av eksamen på tilgrensede fagområder.

Det stilles ikke krav om obligatorisk sjåførutdanning. Aktører som ønsker å tilby opplæring i forkant av en sjåføreksamen kan fritt organisere opplæringen på en hensiktsmessig måte.

Departementet foreslo at kravet om gjennomført sjåføreksamen hos SVV kun skal gjelde for fører av drosje. For fører av turvogn og rutevogn er det ingen endring i kravene for å få utstedt kjøreseddel. Denne kjøreseddelen vil imidlertid ikke kunne benyttes til drosjetransport. For å kunne utføre drosjetransport er det et absolutt krav at fører har avlagt eksamen hos SVV.

Kjøresedler utstedt før det nye regelverket trer i kraft vil kunne benyttes til både buss og drosjetransport. Kravet om avlagt eksamen for sjåførutdanning gjelder kun for nye søkere til kjøreseddel. Det vil si at de som har kjøreseddel når det nye regelverket trer i kraft er unntatt fra kravet om avlagt sjåføreksamen når kjøreseddelen fornyes. Dersom fornyelsen av kjøreseddelen ikke skjer innen ett år etter utløpet av den gamle kjøreseddelen må søknaden om ny kjøreseddel vedlegges kompetansebevis for avlagt sjåføreksamen hos SVV.

I høringen ble det vist til at et krav om avlagt sjåføreksamen hos SVV, etter departementets vurdering, ikke innebærer en vesentlig byrde for søkere om kjøreseddel for drosjetransport. Innføringen av en sjåføreksamen skal sørge for at fører av drosje vil kunne utføre yrket på en sikker, god og trygg måte.

Yrkestransportloven § 31 gir hjemmel for at departementet i forskrift kan fastsette at det skal betales gebyr for utstedelse av løyvedokument, løyveskilt eller annen dokumentasjon etter loven, samt avvikling av løyveeksamen og utstedelse av kompetansebevis. Etter departementets vurdering i høringsnotatet er ordlyden i denne paragrafen ikke tilstrekkelig vid eller klar, for å kunne fastsette i forskrift krav om gebyr fra kandidater som tar eksamen knyttet til faglige krav for sjåfører.

Departementet foreslo å ta inn en hjemmel i yrkestransportloven som gir departementet mulighet til å fastsette i forskrift at det kan kreves gebyr fra de som skal ta sjåføreksamen.

Det bør være anledning for SVV til å kreve gebyr for avvikling av eksamen. Gjennomføring av eksamen medfører kostnader i form av ressurser til utarbeidelse av eksamensoppgaver, personell som skal være til stede på eksamen og retting av eksamensoppgavene. Det er naturlig at de som ønsker å ta eksamen for å oppfylle kravene til faglige kvalifikasjoner for sjåfører, er med på å dekke kostnadene ved ordningen. Størrelsen på gebyret må ikke være større enn de kostnadene SVV har som følge av å administrere ordningen. Det legges til grunn at departementet skal vurdere gebyrets størrelse hvert år, slik det er gjort med andre offentlige gebyr. Det vil også kunne tas gebyr for utstedelse av kompetansebevis ved bestått eksamen. Departementet la i høringen opp til at eksamensgebyret blir betalt av kandidaten som skal ta eksamen som et engangsgebyr når vedkommende tar eksamen. Det betales gebyr for hvert eksamensforsøk. Dette svarer til ordningen som for eksempel løyveeksamen for gods- og turvogn-

transport og førerprøven. Gebyr for utferdigelse (produksjon) av kompetansebevis skal også være et engangsgebyr. Inntektene knyttet til gebyrordningene for eksamen tilfaller staten til dekning av kostnadene ved å administrere ordningen. Betalingssatsen vil i likhet med gebyrene for løyveeksamen bli fastsatt i forskrift.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at det i yrkestransportloven § 37 c første ledd andre punktum skal fremgå at fører av drosje må ha tilstrekkelig faglig kompetanse. Videre foreslo departementet at det av nytt tredje punktum i yrkestransportloven § 37 b første ledd skal fremgå at kompetansebevis for avlagt sjåføreksamen skal vedlegges søknad om kjøreseddel. Kjøreseddel utstedt før denne bestemmelsen trer i kraft vil fortsatt være gyldig i henhold til gyldighetsperiodene i § 37 a tredje ledd uten avlagt sjåføreksamen. Det samme vil gjelde ved fornyelse. Dersom fornyelse av kjøreseddel ikke skjer innen ett år etter utløpet av den gamle kjøreseddelen må søker vedlegge kompetansebevis for avlagt sjåføreksamen ved søknad om ny kjøreseddel.

Det skal fremgå av kjøreseddelen at eksamen er avlagt, eventuelt at kjøreseddelen gjelder for drosjetransport.

Departementet foreslo videre en endring i yrkestransportloven § 31 første ledd bokstav b) slik at det fremgår at det skal betales gebyr for å avlegge sjåføreksamen.

5.10.2.4 Høringsuttalelser

Fellesnemda for Viken fylkeskommune mener at det er fornuftig å stille kompetansekrav til sjåfører knyttet til blant annet kundeservice, sikkerhet og førstehjelp.

Oppland fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Aust-Agder fylkeskommune, Oslo kommune, Forbrukerrådet, Helse Nord RHF, Pasientreiser, Helse Midt, Justervesenet, Politidirektoratet, Konkurransetilsynet, Statens vegvesen, Abelia, LO, NAF, Uber og Norges Handikapforbund mener det samme.

Trøndelag fylkeskommune mener at ansvaret for å sikre at drosjesjåfører har tilstrekkelig fagkompetanse bør legges til fylkeskommunene gjennom opplæring i den videregående skolen.

Norges Taxiforbund mener at det må innføres strengere krav om kompetanse for å bli drosjesjåfører, og det må være krav om gjennomført kurs med en praktisk og teoretisk del. I tillegg må det være et eksplisitt språkkrav for å sikre at sjåføren kan kommunisere med kunden på en god måte.

Sammenslutningen Norges Taxiforbund avdeling Oslo, Oslo Taxi, Christiania Taxi og ByTaxi AS mener i hovedsak det samme.

Det er også flere instanser som mener at det må innføres strengere krav til norskkunnskaper for sjåfør, herunder spesifikke språkkrav. Dette gjelder *Hordaland fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune, Oslo kommune, Forbrukerrådet, Helse Vest Helse Nord RHF og FFO*.

NHO Transport, Norges Transportarbeiderforbund og Yrkestrafikkforbundet er positive til innføring av fagkompetansekrav. Det bør imidlertid vurderes en muntlig test i tillegg til en skriftlig test. De mener det må vurderes om drosjesjåfører bør ha obligatorisk etterutdanning slik det er for gods- og turvognsjåfører.

Politidirektoratet er enig i at det bør stilles et fagkompetansekrav til sjåfører, men er uenige i overgangsregelen om at dette bare gjelder nye sjåfører. De ønsker at kravet skal gjelde alle drosjesjåfører. De kan ikke se at de samfunnsmessige hensyn som er lagt til grunn for å innføre kompetansekrav bør gjelde i mindre grad for sjåfører som allerede har kjøreseddel. Mange nåværende drosjesjåfører vil ha nytte av og behov for sjåføresamen. Derfor bør alle sjåfører gjennomføre eksamen når de fornyer sin kjøreseddel etter ikrafttredelsen av de nye reglene.

Spekter viser til at det er viktig at man unngår å dublere kompetansekrav overfor drosjesjåfører som allerede er bussjåfører eller har annen dokumentert kompetanse innen persontransport.

5.10.2.5 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at mange av høringsinstansene har uttalt seg om forslaget om å innføre et fagkompetansekrav for sjåfør og samtlige støtter forslaget.

Det er imidlertid flere av høringsinstansene som mener at det ikke er tilstrekkelig med et indirekte språkkrav slik departementet legger opp til ved at førereksamen må avlegges på norsk. Flere høringsinstanser har uttalt at de mener det bør foreligge et direkte språkkrav for sjåføren. Departementet viser i denne sammenheng til høringsnotatet hvor det fremgår at:

«Når det gjelder EØS-borgere fremgår det av yrkeskvalifikasjonsloven § 15 at yrkesutøver skal ha de språkkunnskaper i norsk som er nødvendig for å utøve det lovregulerte yrket. Dette innebærer at selv om en EØS-borger har dokumentasjon på at vedkommende oppfyller alle fagkravene for å få utstedt kjøreseddel

medfører § 15 at det oppstilles et selvstendig språkkrav til EØS-borgere.»

Videre fremgår det av forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner § 8-3 at det kun kan kontrolleres språkkunnskaper der det er alvorlig og konkret tvil om hvorvidt yrkesutøver har de nødvendige språkkunnskapene, samt at språkkontrollen og krav til språkkunnskaper skal stå i rimelig forhold til den aktivitet som skal utføres. Hvorvidt fører har de nødvendige språkkunnskapene vil det, etter departementets forslag i høringsnotatet, være opp til en arbeidsgiver å vurdere.

I henhold til yrkeskvalifikasjonsregelverket må det først vurderes om EØS-borgerens yrkeskvalifikasjoner helt eller delvis kan godkjennes eller om vedkommende må ta fagkompetanseprøven hos SVV. Når prøve er gjennomført og/eller yrkesutdanning er godkjent kan det stilles krav om at sjåføren må beherske norsk på et gitt nivå for å kunne utøve drosjeyrket. Dette kan EØS-borgeren dokumentere enten ved å fremlegge dokumentasjon på gjennomført norskkurs, kunne dokumentere bosettelse i Norge i en viss tid eller liknende. Det kan altså stilles krav om språkkompetanse på et visst nivå, men det må foretas en konkret vurdering av den enkelte EØS-borgeren om vedkommende oppfyller dette kravet. Det er altså ikke adgang til å kreve at en EØS-borger avlegger en norskprøve etter yrkeskvalifikasjonsregelverket. Siden dette ikke kan gjøres på en ensartet måte gjennom for eksempel en språktest mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å pålegge et direkte språkkrav.

For tredjelandsborgere vil det etter forslaget være et absolutt krav at de må avlegge førereksamen hos SVV. Departementet mener det indirekte språkkravet som ligger i å gjennomføre førereksamen på norsk vil være tilstrekkelig grunnlag for å dokumentere god nok norskkunnskap for å kunne utøve yrket som sjåfør.

Enkelte høringsinstanser ønsker et mer omfattende fagkrav enn departementets forslag. Flere høringsinstanser foreslår blant annet kurs med både praktisk og teoretisk del, samt krav om etterutdanning slik det er for andre sjåføryrker. Departementet mener at fagkompetansekrav for drosjesjåfør ikke må settes urimelig høyt. I andre sjåføryrker, slik som sjåfør for godstransport og turvogn med kjøretøy over 3,5 tonn, er det i dag mer omfattende krav, men mange av kravene retter seg mot kjøring med tunge kjøretøy. De samme hensynene gjør seg ikke gjeldende for drosjesjåfører med kjøretøy i personbilstørrelse. Her er det mer naturlig å stille krav til behandling av sårbare

passasjergrupper slik som eldre, barn og funksjonshemmede personer. I tillegg er det ønskelig at fører skal kunne håndtere en ulykkessituasjon eller annen krise. Departementet anslo i høringen at det skulle være en to timers eksamen i regi av SVV.

Departementet viser imidlertid til at de nærmere kravene til innholdet og gjennomføring av sjåføreksamen vil fremgå av forskrift.

Departementet har merket seg og støtter Spekters merknad knyttet til dublering av kompetansekrav overfor drosjesjåfører som allerede er bussjåfør. Sjåfører som for eksempel innehar gyldig bevis for yrkessjåførkompetanse for persontransport etter yrkessjåførforskriften, bør kunne drive som drosjesjåfør uten å ta førereksamen for drosje. De kravene som stilles etter yrkessjåførforskriften er svært omfattende og vil dekke de temaene som ligger i sjåføreksamen for drosje. Dette medfører at ved søknad om kjøreseddel må det vedlegges dokumentasjon på gjennomført eksamen/utdanning uavhengig av om det søkes om kjøreseddel for buss- eller drosjetransport. Dette medfører at det pålegges et ekstra dokumentasjonskrav ved søknad om kjøreseddel for *alle* søkere sammenliknet med dagens regler. Bakgrunnen for dette er, som nevnt, at det er uhensiktsmessig å kreve avlagt drosjeeksamen for sjåfører som innehar yrkessjåførkompetanse og som dermed allerede innehar de ønskede kvalifikasjonene for å utføre yrket som drosjesjåfør. Det vil også være en fordel for aktørene at en sjåfør både kan kjøre buss og drosje dersom han innehar kompetanse for begge deler. Departementet foreslår på denne bakgrunn å justere dokumentasjonskravet for alle ved søknad om kjøreseddel i yrkestransportloven § 37 b).

Departementet vil påpeke at dersom det er ønskelig med strengere fagkompetansekrav eller språkkrav for eksempel i forbindelse med kjøp av pasienttransport eller skoleskyss er det fritt opp til oppdragsgiver å stille krav om dette i kontrakten.

Departementet viser til Politidirektoratets merknad om overgangsregelen for utstedelse av kjøreseddel. Bakgrunnen for at fagkompetansekravet kun skal gjelde for nye sjåfører er at departementet mener de som innehar kjøreseddel når det nye regelverket trer i kraft, vil være tilstrekkelig kvalifisert både nå og i fremtiden til å utøve yrket som drosjesjåfør gjennom erfaring. Hensikten er fra departementets side å se hele forslaget om endringer i drosjereguleringen i sammenheng og mener derfor det er rimelig å kreve fagkompetanse kun av nye sjåfører.

Departementet viser for øvrig til begrunnelsen i høringsnotatet og opprettholder forslaget om innføring av fagkompetansekrav for fører.

5.10.2.6 Departementets forslag – Tilbakekall av kjøreseddel

Departementet foreslo i høringsnotatet å endre yrkestransportloven slik at hjemmelsgrunnlaget for tilbakekall av kjøreseddel på grunnlag av at sjåfør ikke oppfyller kravene til helse, blir mer tydelig.

Forslaget er en oppfølging av en anbefaling fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannen) om å innarbeide en klarere hjemmel i yrkestransportloven for tilbakekall av kjøreseddel, siden tilbakekall av kjøreseddel er en sak av stor betydning for innehaver av kjøreseddel, jf. konklusjoner som er trukket i sivilombudsmannens «Undersøkelse av politiets saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel» datert 12. juni 2017 (2014/2332).

I dag benyttes § 37 f første ledd som hjemmel for å kalle tilbake kjøreseddel når innehaveren ikke lenger fyller de lovbestemte helsekrav fastsatt i § 37 b. Av § 37 f første ledd fremgår det at «politiemeisteren eller den han gir myndighet, kan treffe vedtak om å kalle retten til å føre motorvogn ved persontransport mot vederlag tilbake, dersom vedkommende ikkje er edrueleg eller viser seg å vere upåliteleg eller å ha andre eigenskapar som gjer at han må reknast som uskikka til å vere forar av bil under persontransport mot vederlag.» Denne praksisen legger til grunn at helsekravene anses å inngå som en del av en persons «*andre eigenskapar*» som gjør vedkommende uegnet til å være fører av bil i løyvepliktig persontransport.

Sivilombudsmannen anser at tilbakekallspraksisen i dag ikke er i tråd med lovbestemte regler, og anbefaler derfor Samferdselsdepartementet å vurdere om det er behov for en klarere hjemmel. Det vises til at dette er saker av stor betydning for kjøreseddelinnehaveren.

Helsekravene for å kunne få kjøreseddel fremgår av yrkestransportloven § 37 b. Selv om en naturlig forståelse av bestemmelsen vil være at helsekravene for å kunne få kjøreseddel forutsettes å være oppfylt så lenge vedkommende kjører drosje, inneholder ikke § 37 b, etter departementets vurdering, en uttrykkelig tilbakekallshjemmel. Ettersom helsekravene er de samme som for førerkort klasse D og DE vil imidlertid ikke kjøreseddel kunne benyttes dersom vedkommende har fått tilbakekalt sin førerrett for de nevnte klas-sene, selv om kjøreseddelen ikke tilbakekalles. Det fremgår ellers av bestemmelsen at innehaver

av kjøreseddel selv plikter å gi melding til politiet dersom helsekravene ikke lenger er oppfylt.

Departementet sluttet seg i høringen til sivilombudsmannens vurdering om at det er behov for en klarere hjemmel for et så inngripende vedtak som tilbakekalling av kjøreseddelen innebærer. Departementet foreslo derfor å endre yrkestransportloven § 37 f første ledd slik at det klart fremgår at kjøreseddel kan tilbakekalles dersom føreren ikke lenger oppfyller krav til helse.

5.10.2.7 Høringsuttalelser

Politidirektoratet slutter seg til forslaget om klarere hjemmel for tilbakekall av kjøreseddel.

Oslo kommune mener at for å sikre kvalitet og sikkerhet i bransjen må kontroll av kjøreseddel prioriteres. De antar at det vil kreve mer ressurser til politiet og anbefaler en grundigere utredning av spørsmålet enn det som fremkommer i høringsnotatet. I tillegg bør departementet vurdere om gjentatte publikumshenvendelser på kritikkverdig kjøring eller håndtering av passasjerer bør gi grunnlag for å frata kjøreseddelen. Det er i dag for høy terskel før kjøreseddel blir trukket tilbake.

Forbrukerrådet mener det er positivt med en tydeliggjøring av hvilke overtredelser som medfører at personer ikke er egnet som sjåfører. De viser videre til at de over tid har uttrykt bekymring over kvaliteten og sikkerheten i denne bransjen. Dette knyttes ikke bare til svakheter med dagens system for opplæring, men også til manglende kommunikasjon mellom politiet, domstolen og løvemyndigheten om forhold som utgjør en sikkerhetsrisiko for passasjerene. De mener det må etableres klare rutiner for rapportering av forhold som kan utgjøre en risiko for passasjerenes sikkerhet.

Abelia støtter forslaget, men de ber departementet om å vurdere tiltak som kan gjøres for å bedre rutiner for umiddelbar tilbakekalling av kjøreseddel i vandelssaker og støtter Forbrukerrådets syn på dette punktet.

Norsk Transportarbeiderforbund støtter forslaget om en klarere hjemmel for tilbakekall av kjøreseddel, men ber om at rutiner for tilbakekalling tar hensyn til den store betydning dette har for kjøreseddelinnehaveren.

5.10.2.8 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at alle som har uttalt seg om forslaget er positive til dette. Når det gjelder rutinene for tilbakekall er det Politidirektoratet som eventuelt fastsetter dette. Departementet forutsetter at rutinene for tilbakekall føl-

ger de vanlige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Departementet fastholder forslaget om en klarere hjemmel for tilbakekall. Departementet har imidlertid omarbeidet bestemmelsene i §§ 37 c og 37 f for å få fram en tydeligere tilbakekallshjemmel. Departementet viser til at krav til helse ikke fremgår av § 37 c der de øvrige vilkårene for kjøreseddel framgår. Dette vil departementet anta beror på en inkurie og har endret lovteksten i første ledd slik at også helsekravet framgår av denne bestemmelsen. Etter departementets vurdering er det mer oversiktlig og hensiktsmessig at alle vilkårene for kjøreseddel står samlet. Det presiseres at endringen ikke har materielle virkninger. Med denne endringen framgår det klart at tilfredsstillende helse er et vilkår for å få kjøreseddel. Ved å innta helsekravet i denne bestemmelsen kan § 37 f om tilbakekall endres slik at det framgår at dersom innehaver av kjøreseddel ikke lengre oppfyller vilkårene i § 37 c, så vil kjøreseddelen kunne trekkes tilbake. På den måten vil det klart fremgå at manglende oppfyllelse av helsekrav er et selvstendig tilbakekallingsgrunnlag.

5.10.2.9 Departementets forslag – Krav om førerkort klasse B i minst to år før utstedelse av kjøreseddel

Departementet foreslo i høringsnotatet at søker om kjøreseddel til drosje må ha hatt førerkort klasse B i minst to år før utstedelse av kjøreseddel.

Trafikksikkerhet er en viktig målsetting. I dag kreves det ingen erfaring som fører før kjøreseddel utstedes. Det er kun satt et alderskrav på 20 år. Departementet foreslo derfor at fører av drosje må ha to års erfaring før han får transportere passasjerer. Bakgrunnen for forslaget er at erfaring er sentralt for utvikling av ferdigheter som sjåfør.

Innføring av krav om at fører må ha hatt førerkort klasse B i minst to år før man får kjøre drosje vil ikke bare gjelde unge sjåfører, men også eldre som får førerkort og som må vente to år før de kan utøve yrket som sjåfør. Dette kan være uheldig med tanke på rekruttering av sjåfører. Det er likevel hensynet til trafikksikkerheten som veier tyngst i denne sammenheng.

Departementet presiserte i høringen at en innføring av et krav om to års erfaring ikke vil gjelde for førere av buss, her vil krav om 20 år fortsatt gjelde. Dette på bakgrunn av at bussjåfører gjennomgår omfattende utdanning før de kan transportere passasjerer i buss mot vederlag.

5.10.2.10 Høringsuttalelser

Trøndelag fylkeskommune, Helse Nord RHF og Norges Transportarbeiderforbund støtter forslaget om at søker til kjøreseddel må ha hatt førerkort klasse B i minst to år før utstedelse av kjøreseddel for drosje ut i fra et trafikksikkerhetshensyn.

Politidirektoratet støtter forslaget men mener at ordet «uavbrutt» bør tas inn. Ordlyden vil da samsvare med den ordlyden man har brukt blant annet i vegtrafikkloven § 23 hvor man også har stilt krav til sammenhengende erfaring.

Abelia og Uber mener at forslaget om at søker må ha hatt førerkort klasse B i minst to år før utstedelse av kjøreseddel er for strengt. De mener at Norge bør følge Finlands ordning med krav om førerkort i ett år før man får kjøre drosje.

5.10.2.11 Departementets vurderinger

Departementet merker seg at det er delte meninger om dette forslaget. Departementet vil vise til at det er viktig at de førere som skal frakte passasjerer har tilstrekkelig kompetanse til å kjøre bil og hensynet til trafikksikkerhet veier tungt i denne sammenheng.

Når det gjelder merknaden fra Politidirektoratet støtter departementet denne presiseringen og vil ta dette inn i lovteksten. Departementet viser til begrunnelsen for forslaget i høringsnotatet og opprettholder forslaget med overnevnte presisering.

5.11 Miljøkrav til drosjer

5.11.1 Departementets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å videreføre bestemmelsen i yrkestransportloven § 9 (4) om at løyvemyndigheten (fylkeskommunen) kan stille miljøkrav til drosjer. Det ble foreslått å endre ordlyden slik at ordet «*løyvestyresmakta*» byttes ut med «*fylkeskommunen*». Videre ble det foreslått å endre bestemmelsen slik at området for hvor miljøkrav kan benyttes avgrenses til kommunegrenser istedenfor fylkesgrenser som i dag.

I dag er det løyvemyndigheten, som etter gjeldende regelverk er fylkeskommunene, som har kompetansen til å fastsette miljøkrav. Siden departementet, i høringen, foreslo å flytte løyvemyndigheten til Statens vegvesen, samt at departementet foreslo å oppheve inndeling i løyvedistrikter, må nåværende hjemmel justeres. Det er ønskelig at fylkeskommunene fortsatt skal ha anledning til å stille miljøkrav i sine fylker. På

dette punktet ble ikke foreslått noen realitetsendringer med tanke på *hvem* som har anledning til å stille miljøkrav.

Når det gjelder spørsmål om *hvor* det er anledning til å stille miljøkrav foreslo departementet at det kan stilles miljøkrav i den enkelte kommune. Som en følge av at departementet foreslo å oppheve inndelingen av løyvedistrikter (fylker), vil det ikke lengre være hensiktsmessig å måtte innføre miljøkrav i hele fylket. Etter gjeldende regelverk er det ikke mulig å stille miljøkrav i den enkelte kommune fordi alle drosjeløyvehavere innenfor ett løyvedistrikt må behandles likt. Denne begrensningen vil falle bort ved en oppheving av løyvedistrikter. Ved å kunne stille miljøkrav i den enkelte kommune, vil eventuelle miljøkrav kunne målrettes til de kommunene der det er mest forurensning. Det vil etter departementets vurdering i høringen være mer hensiktsmessig at miljøkrav kan stilles innenfor den enkelte kommune, istedenfor at samme miljøkrav må stilles i hele fylket.

Et annet alternativ kan være å fastsette grensen til byområder eller lignende. Det kan imidlertid være vanskelig å avgrense et byområde og dette kan føre til uklarheter i regelverket. Departementet viste i høringen til at det må være klare geografiske grenser for bruk av miljøkrav. I likhet med vurderingen av geografiske grenser for tildeling av eneretter i kapittel 5.3.2.2, har departementet lagt vekt på at definisjonen av område skal være enkel, forutsigbar, egnet og operasjonaliserbar. Departementet vurderte det i høringen slik at kommunegrenser vil være den mest fordelaktige avgrensningen også her. Det ble presisert at det er fylkeskommunen som er tillagt myndighet etter bestemmelsen, slik som i dag, og at en endring av grensene for hvor man kan stille miljøkrav, vil gjøre bestemmelsen mer treffende og operativ å benytte uten at kommunene har særskilt myndighet etter bestemmelsen. Departementet forutsatte imidlertid i høringen at fylkeskommunene og den aktuelle kommune har en dialog om innføring av et eventuelt krav til miljøvennlige kjøretøy før et slikt tiltak sendes på høring og eventuelt deretter innføres.

Det vises for øvrig til Prop. 140 L (2015–2016), Innst. 189 L (2016–2017) og Lovvedtak 61 (2016–2017) som fastsetter de nærmere kravene til miljøkrav for drosjer.

5.11.2 Høringsuttalelser

Aust-Agder fylkeskommune, Finnmark fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune, Nordland fylkes-

kommune, Oppland fylkeskommune, Oslo kommune, Trøndelag fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune, Fellesnemda for Viken fylkeskommune, Helse Nord RHF, Pasientreiser HF og Norsk Transportarbeiderforbund støtter forslaget om at fylkeskommunen kan stille miljøkrav til drosjer.

Rogaland fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Helse Nord RHF og Pasientreiser HF støtter at miljøkrav til drosjer må knyttes til kommunegrensene.

Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune viser til at avgrensingen av hvor miljøkravene skal gjelde bør tilpasses lokale forhold, og disse følger ikke nødvendigvis kommunegrensene.

Oslo kommune viser til at for at miljøkravet skal ha en effekt, må det tydelig fremgå av lovverket hvor brudd på miljøkrav skal meldes, hvilke sanksjonsmuligheter det offentlige har og hvor myndigheten til å ilegge sanksjoner ligger. Oslo kommune mener det bør presiseres i loven at brudd på miljøkravene kan lede til tilbakekall av drosjeløyve. Kommunen peker videre på utfordringer knyttet til nødvendig infrastruktur, som ladestasjoner, og hvordan dette skal fungere i praksis med et løyvedistrikt og et uregulert antall drosjeløyver. Det vil være svært vanskelig å få oversikt over hvor mange biler kommunen må legge til rette for.

Vestfold fylkeskommune mener at regelen om miljøkrav bør være et objektivt felles statlig krav som gjelder likt for alle løyver i hele landet.

Kollektivtrafikkforeningen mener miljøkrav til drosjer reguleres best via kontraktskrav. Et eventuelt utslippskrav knyttet til løyve må være et nasjonalt minimumskrav.

Oslo Taxi mener det kan være forvirrende hvis miljøkrav innføres i den enkelte kommune, slik at det blir mange ulike regelverk. Oslo Taxi mener derfor det enkleste for både utøvere og kunder vil være at de samme miljøkravene gjelder for hele landet. Hvis miljøkrav skal innføres i den enkelte kommune anbefaler Oslo Taxi at disse kommunene innfører like krav, som fastsettes av Statens vegvesen eller lignende.

Zero mener det må lovfestes et krav om at alle drosjene må benytte lav- eller nullutslippsteknologi når teknologien tilsier dette. Zero ønsker videre at det skal være et krav at fylkeskommunene skal stille krav, ikke kan stille, slik det er nå.

5.11.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til at siden man foreslår å ikke gå videre med forslaget om å flytte løyve-

myndigheten fra fylkeskommunen til Statens vegvesen, jf. kapittel 5.6.3, vil det ikke være behov for å endre ordlyden i § 9 slik at ordet «*løyvestyresmakta*» byttes ut med «*fylkeskommunen*».

Departementet påpeker at det likevel vil være behov for å justere hjemmelen om miljøkrav som følge av at departementet foreslår å oppheve inndelingen i løyvedistrikter, samt at fylkeskommunene vil bli større som følge av regionreformen.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser støtter forslaget om å knytte miljøkrav til kommunegrensene, mens enkelte mener at avgrensingen av hvor miljøkrav skal gjelde må tilpasses lokale forhold og kommunegrensen er ikke nødvendigvis den mest egnede avgrensingen. Departementet viser til at etter gjeldende regelverk kan miljøkrav kun stilles i fylket som helhet. Forslaget om å la fylkeskommunene stille miljøkrav i den enkelte kommune, gir, etter departementets vurdering, fylkene betydelig bedre mulighet til å tilpasse hvor det er hensiktsmessig å innføre slike krav, og dermed kan miljøkravene målrettes til de kommunene hvor det er størst behov. Departementet har videre lagt vekt på at den geografiske avgrensingen av hvor miljøkrav kan stilles, skal være enkel, forutsigbar, egnet og operasjonaliserbar. Departementet kan ikke se at det har kommet høringsuttalelser som endrer vurderingen av hvor den mest egnede geografiske avgrensingen skal være.

Departementet viser til Oslo kommunes merknad om hvordan miljøkravet skal fungere med hensyn til melding av brudd, sanksjonsmuligheter mv. Departementet viser til at brudd på regelverket, som i dag, er straffbart etter yrkestransportloven § 41. Brudd på § 41 straffes med bøter. Når det gjelder oppfølging og kontroll av at miljøkravene overholdes, er det politiet og Statens vegvesen som er kontrollmyndighet etter yrkestransportregelverket. Eventuelle mistanker om brudd vil måtte meldes til kontrollmyndighetene som må følge opp saken. Dersom det konstateres brudd på fastsatte miljøkrav, kan drosjeløyvet trekkes tilbake etter yrkestransportloven § 29.

Departementet har merket seg forslagene fra Vestfold fylkeskommune, Oslo Taxi og Zero som knytter seg til innholdet i miljøkravet. Departementet viser til at det i høringen ikke ble lagt opp til å endre selve innholdet og/eller innretningen på miljøkrav til drosjer. Som nevnt ovenfor var forslaget en nødvendig justering av hjemmelen som følge av at departementet foreslår å oppheve inndelingen i løyvedistrikter. En eventuell endring i

innholdet og/eller innretningen av hjemmelen for miljøkrav, må vurderes på et senere tidspunkt.

Departementet viser til begrunnelsen i høringsnotatet og vil fastholde forslaget om at løyvemyndigheten skal kunne stille miljøkrav i den enkelte kommune.

5.12 Krav til utstyr under løyvepliktig transport

5.12.1 Departementets forslag

I høringsnotatet viste departementet til at det følger av yrkestransportloven § 9 sjette ledd at departementet kan gi forskrifter om hvordan en motorvogn skal være utstyrt under løyvepliktig transport.

I henhold til denne bestemmelsen har departementet fastsatt i forskrift at alle motorvogner som driver med drosjetransport skal ha taksameter i bilen, jf. yrkestransportforskriften § 48. Departementet viste i høringsnotatet til at det er opprettet en arbeidsgruppe, ledet av Justervesenet, som blant annet skal se på muligheten for å erstatte dagens taksameter med teknologinøytrale funksjonskrav til digitale løsninger som kan benyttes som et alternativ til taksameter.

5.12.2 Høringsuttalelser og departementets vurdering

Det var flere høringsinstanser som var positive til at dagens taksameter kan erstattes med teknologinøytrale funksjoner så lenge den nye løsningen ivaretar de samme funksjonene som dagens taksameter, herunder beregning av riktig pris og forhindre skatteunndragelser.

Justervesenet uttalte at kravet til taksameter i yrkestransportforskriften ikke er dekkende for eventuelle alternative «taksameter» og ba departementet klargjøre dette.

Departementet viser til Justervesenets uttalelse og ser at hjemmelen i yrkestransportloven § 9 sjette ledd ikke er tilstrekkelig klar for å fastsette et alternativ til taksameter som baserer seg på eksempelvis digitale løsninger som ikke nødvendigvis er fastmontert i motorvognen. Departementet vil på bakgrunn av dette foreslå å justere yrkestransportloven § 9 sjette ledd slik at det klart kommer frem at departementet blant annet kan fastsette krav til et alternativ til taksameter som omfatter løsninger som er teknologinøytrale. Dette vil være en justering av hjemmelen som fanger opp de senere årenes utvikling i teknologi, og behovet for et oppdatert regelverk for å møte denne utviklingen.

Forslag til justert bestemmelse fremkommer av § 9 fjerde ledd.

5.13 Drosjetilbud rettet mot allmenheten på offentlig plass

5.13.1 Departementets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å endre yrkestransportloven § 4 (1) andre punktum slik at tilbud om drosjevirkosomhet som rettes mot offentlig plass ikke bare omfatter fysisk plass men også tilbud som rettes til publikum via internettbaserte plattformer/applikasjoner.

Etter yrkestransportloven § 4 (1) første punktum skal den som driver persontransport med motorvogn mot vederlag ha løyve. Når politiet i kontroll avdekker at enkeltpersoner tilbyr transport til allmenheten uten å ha løyve (pirattaxi), vil det ofte være vanskelig å bevise at vedkommende *driver* slik virksomhet, dvs. at vedkommende har utført flere slike oppdrag tidligere. Dette er bakgrunnen for bestemmelsen i yrkestransportloven § 4 (1) andre punktum, som presiserer at løyveplikten også gjelder den som utfører persontransport mot vederlag på lignende måte som drosje når tilbudet om transport rettes mot allmenheten på offentlig plass.

Med bakgrunn i dommen fra Høyesterett, jf. kapittel 3.1, som fastslo at kontakten mellom sjåfør og passasjer som ble etablert via en mobilapplikasjon, ikke omfattes av løyveplikten i yrkestransportloven § 4 (1) andre punktum, ser departementet behov for å endre denne bestemmelsen. Høyesterett kom til at forholdet ikke kunne sies å falle inn under lovens ordlyd da uttrykket «offentlig plass» refererer til et fysisk sted.

Departementet viste i høringen til at løyveplikten for persontransport også bør ramme enkeltstående tilfeller der transporten er kommet i stand som følge av at transporttilbudet rettes mot allmenheten via digitale plattformer, ikke kun der transporten er tilbudt allmenheten på offentlig plass slik det er i dag. Departementet foreslo derfor at bestemmelsen gis et tillegg for å fange opp slike tilfeller for å likestille transport rettet mot allmenheten, enten den skjer fysisk eller via digitale plattformer.

Departementet foreslo dermed en endring av yrkestransportloven § 4 første ledd andre punktum slik at det fremgår at også tilbud om drosjetransport tilbudt via digitale plattformer omfattes av løyveplikt.

5.13.2 Høringsuttalelser

Forbrukerrådet, Norges Taxiforbund, Norsk Transportarbeiderforbund, Oslo Taxi, Politidirektoratet og Taxi 1 uttaler at de støtter forslaget om at tilbud om drosjevirkosomhet som rettes mot offentlig plass ikke bare omfatter fysisk plass men også tilbud som rettes til publikum via internettbaserte plattformer/applikasjoner.

5.13.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til at alle høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget støtter det. Departementet opprettholder dermed forslaget.

5.14 Fastsetting av øvre grense for overtredelsesgebyr

5.14.1 Departementets forslag

Departementet foreslo å endre yrkestransportloven § 40 a slik at det fremgår at kr. 5 000,- er den øvre grensen for overtredelsesgebyret.

Bestemmelsen om overtredelsesgebyr i yrkestransportloven § 40 a inneholder i dag ingen øvre grense for utmålingen av gebyret. I lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven) § 44 andre ledd første punktum fremgår det imidlertid at individuell utmåling av overtredelsesgebyr skal skje «innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov».⁵ Dette gjelder både dersom gebyret blir pålagt en fysisk person eller et foretak, jf. forvaltningsloven §§ 44 og 46. Bakgrunnen for bestemmelsen er ønsket om å sikre en viss forutberegnelighet for private og at gebyrenes størrelse er gjennomtenkt.

Dette innebærer at den nåværende hjemmelen i yrkestransportloven § 40 a må justeres slik at det fremgår en øvre ramme for overtredelsesgebyret som kontrollmyndighetene kan ilegge ved overtredelse av yrkestransportloven § 38.

Yrkestransportloven § 40 a gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av yrkestransportloven § 38 om kontrolldokumenter. § 40 a ble tatt inn i yrkestransportloven på bakgrunn av at det er naturlig å skille mellom brudd som er knyttet til selve løyveplikten og vilkår for løyvedriften hvor det kan ilegges straff etter yrkestransportloven § 41, og brudd på § 38 om plikt til å ha med seg visse dokumenter og legitimasjoner under utførelse av transport. Både for-

settlige og uaktsomme brudd på § 38 kan føre til overtredelsesgebyr etter § 40 a. Overtredelsesgebyr skal kunne ilegges ved overtredelser som lett kan konstateres, som for eksempel manglende løyvedokument, internasjonal transporttillatelse eller liknende. Det er tilstrekkelig for kontrolløren å slå fast at dokumentene eller tillatelsene som det er stilt krav om at skal være med i kjøretøyet, ikke kan fremvises ved kontroll. Skyldkravet om uaktsomhet vil i de fleste praktiske situasjoner være oppfylt. Bakgrunnen for tilføyelsen av ny § 40 a i yrkestransportloven er grundig omtalt i Ot.prp. nr. 60 (2008–2009).

Departementet foreslo at gebyrets øvre ramme settes til 5 000 kroner. Beløpet er høyere enn etter for eksempel forskrift 17. september 1993 nr. 855 om gebyr for visse overtredelser etter vegtrafikklovgivningen, om gebyr for glemt førerkort og lignende, der gebyret varierer fra 500 kroner til 1 500 kroner. Det vil i all hovedsak etter yrkestransportloven § 40 a være løyvehaver som er pliktsubjekt fordi løyvehaver er en profesjonell aktør. Det kan dermed forsvares at gebyret er høyere enn det vil være for tilfeller der sjåføren alene er ansvarlig. Departementet viste også i høringen til at det er ønskelig at størrelsen på overtredelsesgebyret skal ha en preventiv effekt slik at de som driver med vegtransport har med seg de nødvendige tillatelser og dokumenter som skal fremlegges ved kontroll.

Ved beregning av gebyret i det enkelte tilfellet viste departementet til forvaltningsloven § 44 tredje ledd som oppstiller hvilke momenter det kan legges vekt på ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer. Etter bestemmelsen kan det blant annet legges vekt på «(...) overtredelsens omfang og virkninger, fordeles som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtredersens skyld og økonomiske evne.»

Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon og ved individuell utmåling av sanksjonen fremgår det av forvaltningsloven § 46 andre ledd at det blant annet kan tas hensyn til:

- sanksjonens preventive virkning
- overtredelsens grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld
- om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser
- om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen

⁵ Tilføyd ved lov 27 mai 2016 nr. 15 (ikr. 1 juli 2017)

- f) om det foreligger gjentakelse
- g) foretakets økonomiske evne
- h) om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt administrativ sanksjon eller straff
- i) om overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon forutsetter bruk av administrativ foretakssanksjon eller foretaksstraff

Departementet foreslo på denne bakgrunn å ta inn et nytt andre punktum i yrkestransportloven § 40 a første ledd hvor det fremgår at den øvre rammen for overtredelsesgebyret er 5 000 kroner.

5.14.2 Høringsuttalelser

Statens vegvesen ønsker at en slik øvre ramme fastsettes i forskrift. For andre gebyrer på vegtrafikkområdet er øvre ramme fastsatt i forskrift. SVV ser et stort behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr for mindre alvorlige brudd på løyveområdet. SVV mener videre at dagens § 40 a ikke inneholder tilstrekkelig hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i praksis.

Oslo Taxi mener størrelsen på overtredelsesgebyret bør være minst 10 000 kroner, dersom det skal ha en preventiv effekt.

5.14.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til at det ikke har blitt utarbeidet forskrifter til denne bestemmelsen og vil derfor fastsette den øvre grensen for overtredelsesgebyr i loven. Departementet viser videre til at siden det ikke er utarbeidet forskrifter, vil bestemmelsen ikke kunne tas i bruk før eventuelle forskrifter er på plass. Når det gjelder beløpets størrelse kan ikke departementet se noen tungtveiende grunner til å endre dette og fastholder derfor forslaget.

5.15 Iverksettelse

5.15.1 Departementets forslag

Departementet foreslo at lov- og forskriftsendringene omfattet av høringsnotatet trer i kraft seks måneder etter vedtak i Stortinget. Dersom Stortinget gjør vedtak om endringer i lov sommeren 2019, ble det vist til at departementet vil foreslå at endringene trer i kraft 1. januar 2020.

Departementet vurderte i forbindelse med høringen ulike tidspunkter for når nytt regelverk kan tre i kraft. Det som taler for en relativt rask iverksettelse er at deler av dagens drosjeregulering, særlig behovsprøvingen anses av ESA å være i strid med EØS-avtalen. Videre har blant annet rapportene fra Delingsøkonomiutvalget, Konkurransetilsynet og Forbrukerrådet konkludert med at dagens drosjeregulering hindrer vel fungerende konkurranse i markedet. I tillegg har det vært kjent siden desember 2017 at behovsprøvingen, sentraltilknytningsplikten og tildelingskriteriene vil oppheves, slik at de ulike aktørene er kjent med at disse endringene vil komme. Videre er dette et marked i rask utvikling hvor nye teknologiske løsninger ønskes tatt i bruk. Dagens regelverk kan hindre en slik utvikling.

Det som taler for en noe lengre periode før regelverket iverksettes er at både dagens og nye løyvehavere bør ha mulighet til å omstille seg til endringene i reguleringen. Det vil være noe usikkerhet knyttet til det fremtidige drosjetilbudet og konkurransesituasjonen i de ulike delmarkedene. En noe lengre periode til å tilpasse seg nytt regelverk vil kunne gi en smidigere overgang for både kunder, næringsdrivende, ansatte og myndigheter. Videre ble det foreslått i høringen at fylkeskommunene skal kunne tildele eneretter og eventuelt kjøpe nødvendige drosjetjenester. Fylkeskommunene vil ha behov for noe tid til å vurdere behovet for å bruke dette virkemiddelet og forberede gjennomføringen av en offentlig anskaffelse. I tillegg ble det foreslått at løyvemyndigheten overføres fra fylkeskommunene til Statens vegvesen og det er behov for noe tid til å legge til rette for en slik overføring.

I og med at dette vil være en stor omveltning i drosjereguleringen anså departementet i høringen at forslag om iverksettelse den 1. januar 2020 innebar en balansert overgangsperiode der det tas hensyn til alle aktører, både de etablerte, nye aktører og offentlige myndigheter.

5.15.2 Høringsuttalelser

Abelia støtter departementets forslag om iverksettelse den 1.1.2020 og mener den balanserer de ulike hensynene godt.

Finnmark fylkeskommune mener at ordningen kan iverksettes ett år etter vedtak i Stortinget.

Hordaland fylkeskommune ønsker iverksettelse 1.1.2021.

Statens vegvesen viser til at departementets frist er noe kort med tanke på at SVV skal innføre

nytt datasystem for løyver, opparbeide kompetanse på drosje, samt lage eksamen for sjåfører og få på plass nødvendig personell til å håndtere overføringen av løyvemyndigheten.

Sammenslutningen Norges Taxiforbund avdeling Oslo, Oslo Taxi, Christiania Taxi og ByTaxi AS mener at det må legges opp til en vesentlig lengre tid før regelverket iverksettes slik at næringen får tid til å omstille seg.

Norges Taxiforbund mener at forslaget bør tre i kraft 1.1.2022.

Taxi1 mener at deler av forslaget kan tre i kraft 1.1.2020, mens andre deler bør skyves noe frem i tid.

Hordaland fylkeskommune, Norges Taxiforbund, Oslo kommune og Oslo Taxi ønsker en gradvis innføring av nye drosjeløyver, og viser til ordningen i Danmark der de øker løyvetallet med 500 nye løyver hvert år i tre år. Ved en slik ordning vil man sikre at markedet gradvis tilpasses en ny hverdag uten antallsbegrensning av drosjeløyver.

5.15.3 Departementets vurderinger

Av de høringsinstansene som har uttalt seg, påpeker de fleste at ikrafttredelse den 1.1.2020 vil være for kort, særlig med tanke på at næringen skal omstille seg.

Departementet har særlig merket seg Statens vegvesens merknad om at forslaget om at iverksettelse skal skje 1.1.2020 vil være noe kort når det gjelder innføring av løyveeksamen for sjåfører.

Dersom et eventuelt vedtak i Stortinget skjer våren 2019, vil ikrafttredelse 1.1.2020 gi om lag seks måneder etter vedtak til å få det nye systemet på plass. Etter en fornyet vurdering mener departementet at dette vil gi en for kort tidsperiode for å omstille seg en omfattende reguleringsendring, samt få det nye drosjesystemet på plass. Videre kan en noe lengre implementeringstid danne grunnlag for å grundigere vurdere og gjennomføre eventuelle endringer i tilstøtende regelverk slik at reformen er mest mulig komplett når den gjennomføres. Departementet legger også vekt på at næringen selv mener den foreslåtte overgangsperioden er for kort. Departementet foreslår på denne bakgrunn å utsette iverksettelsesdatoen til 1.7.2020 slik at det gis noe mer tid for både aktørene i markedet og offentlige myndigheter. Dette er tilsvarende overgangstid som Finland hadde fra vedtak til iverksettelse og som Sverige legger opp til for de kommende endringene ved innføring av ny taxikategori.

Departementet har merket seg at flere av høringsinstansene ønsker å innføre samme type

ordning som myndighetene i Danmark der de har innført en gradvis innfasing av nye løyver. Departementet mener at en gradvis innføring av flere løyver vil innebære en restriksjon for etablering og dermed fortsatt være en konkurranse-skjerming av den eksisterende næringen. Litteraturen som Oslo Economics har gjennomgått gir også støtte for den foreslåtte implementeringen, uten gradvis innfasing av nye løyver. Erfaringene fra Danmark tyder på at en gradvis innføring der aktørene må søke om et visst antall nye løyver favoriserer etablerte aktører og bidrar til å øke markedskonsentrasjonen. Dette blant annet fordi det kan være utfordrende å etablere seg i fullskala når kun et fåtall nye løyver utstedes hvert år. Med gradvis innfasing av nye løyver har nye digitale formidlingsmåter så langt vært begrenset til eksisterende kjørekontorer der disse kan utnytte en lang overgangsperiode til å posisjonere seg. Kjørekontorene finansieres av løyvehaverne, der avgiften dekker både digital formidling og tradisjonell formidling. Dette har dermed også vært til hinder for etablering av kostnads-effektive forretningsmodeller basert på ren digital formidling.

Departementet viser også til at det vil foreligge noen praktiske utfordringer med å tildele et begrenset antall løyver. Blant annet vil man måtte ha tildelingskriterier som er objektive. Alternativt kunne man som i Danmark ha loddtrekning, men dette medfører at tildelingen blir tilfeldig og at tjenestetilbudet ikke vil være et resultat av virksom konkurranse. Loddtrekningssystemet har også medført at de store etablerte aktørene har søkt om et stort antall løyver for å dermed øke sjansene for å bli tildelt løyvene da eventuelle overflødige løyver uansett kan overdras eller selges til andre søkere senere.

En viktig forskjell fra Danmark er at departementet har foreslått å innføre adgang for fylkeskommunene til å tildele eneretter. Denne ordningen vil ivareta de samme formålene i distriktsområdene, der departementet antar at behovet for eventuelle inngrep for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud vil være størst.

Når det gjelder endringene i §§ 4 første ledd og 40 a første ledd er det hensiktsmessig at disse trer i kraft 1. juli 2019.

5.16 Overgangsordninger

5.16.1 Departementets forslag

Departementet viste i høringsnotatet til at når det gjøres vesentlige endringer i drosjemarkedet, er

det behov for å lage en overgangsordning slik at drosjeløyvene som er gyldige i dag, fortsatt vil være gyldige etter at det nye regelverket trer i kraft.

Departementet foreslo at drosjeløyver som er utstedt før regelverket trer i kraft skal gjelde i 10 år fra ikrafttredelsesdato. Løyvehaverne vil imidlertid måtte følge nytt regelverk fra det tidspunkt

nytt regelverk trer i kraft. De får også adgang til å kjøre i hele landet.

5.16.2 Høringsuttalelser og departementets vurdering

Det var ingen som hadde merknader til dette forslaget og departementet opprettholder sitt forslag.

6 Evaluering av regelverksendringene

Departementet redegjorde i høringen for sine vurderinger bak forslagene til regelverksendringene og anslo de samfunnsøkonomiske virkningene basert på økonomisk teori og erfaringer med dagens system. Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet til hvordan markedet vil tilpasse seg en deregulering i praksis. Drosjetilbudet, prisene og organiseringen i drosjemarkedet vil trolig variere atskillig mellom de ulike regionene. Lokale variasjoner kan også forventes i effektene for passasjerer, næringen og berørte myndigheter. Fylkeskommunene kan videre ha ulik tilnærming til virkemidler for å sikre nødvendig drosjetilbud. Departementet presiserte derfor at det er viktig å følge utviklingen i drosjemarkedet nøye etter at regelendringene trer i kraft.

Ulike erfaringer i ulike områder kan gi et bredere grunnlag for å vurdere behovet for eventuelle justeringer i regelverket på et senere tids-

punkt. Erfaringer kan for eksempel avdekke behov for endringer i enerettsadgangen, maksimalprisreguleringen eller kravene til løyvehavere og drosjesjåfører.

Med en evaluering etter for lang tid vil det også kunne ta lengre tid å identifisere og korrigere utilsiktede virkninger. En evaluering etter for kort tid kan potensielt bli uforutsigbar og det er ikke sikkert at markedet vil handle som de ellers ville ha gjort dersom endringene var mer permanente. Departementet viste i høringen til at disse hensynene må balanseres og foreslo å foreta en evaluering av endringene i regelverket tre år etter ikrafttredelse. Tre år bør være tilstrekkelig tid til at effektene av en regelverksendring vil kunne materialisere seg, og danne grunnlag for om endringene har virket etter formålet og fungert godt i praksis.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Sammendrag

Dagens regulering av drosjemarkedet innebærer etableringshindringer som virker hemmende på konkurranse. Manglende konkurranse bidrar til høyere pris og lavere kvalitet på tilbudet og gir et effektivitetstap for samfunnet. Ved å oppheve behovsprøvingen, oppheves også den viktigste barrieren for å kunne etablere seg i drosjemarkedet. I tillegg foreslår departementet oppheving av kravet om hovederverv, lempede krav til løyvehaver, og oppheving av sentraltilknytningsplikten. Oppheving av behovsprøvingen vil også føre til friere adgang til valg av organisasjonsform. Disse endringene vil ytterligere redusere etableringsbarrierene i drosjemarkedet og være til fordel for de som søker løyve. Friere etablering i markedet muliggjør en mer effektiv markedstilpasning, som kan være fordelaktig både for næringen og kundene.

Hvilken effekt dereguleringen vil ha på pris i ulike områder, er usikkert. Samtidig som etableringshindringene reduseres, legger ny teknologi til rette for at kundene enklere kan innhente prisinformasjon. Det er derfor grunn til å forvente at næringen i større grad vil konkurrere på pris. Dette kan bidra til bedre sammenheng mellom prisen på tjenesten og kostnaden ved å tilby den. På generell basis skal dette være gunstig for forbrukerne, men i områder eller på tider med lav etterspørsel kan kostnaden ved å tilby drosjetjenestene bli høyere enn det kundene er villige til å betale, og som en konsekvens gi et svekket drosjetilbud.

For å sikre drosjetilbud der markedet ellers ikke ville ha levert nødvendige drosjetjenester, kan fylkeskommunene tildele eneretter til løyvehavere i bestemte områder, med eller uten kompensasjon. En enerett kan bidra til å opprettholde fylkeskommunenes utgifter til drosjeberedskap på samme nivå som i dag, men det kan ikke utelukkes behov for å også yte økonomisk kompensasjon til løyvehavere i enkelte områder. I disse områdene sikres også prisene gjennom å videreføre maksimalprisregulering. Fylkeskommunene må også påregne visse administrasjonskostnader

til å oppfylle kravet om begrunnelse av behovet for å tildele eneretter og gjennomføre kjøp/kontraktstildelinger.

De samfunnsøkonomiske virkningene er krevende å kvantifisere. Samlet sett vurderer departementet at de samlede gevinstene ved endringsforslagene vil veie opp for eventuelle negative konsekvenser. I de neste kapitlene redegjør departementet nærmere for konkrete vurderinger knyttet til de ulike endringsforslagene.

7.2 Oppheving av behovsprøvingen og driveplikten mv.

En overgang til friere etablering i markedet muliggjør en mer effektiv markedstilpasning som kan være fordelaktig både for drosjesjåfører, løyvehavere og kunder. Det er en rekke samfunnsøkonomiske kostnader ved dagens behovsprøving av drosjeløyver. Høyere pris og lavere kvalitet på tilbudet som følge av manglende konkurranse gir et effektivitetstap for samfunnet. Gjennom oppheving av behovsprøvingen vil den største barrieren for etablering bli fjernet og legge til rette for mer effektiv konkurranse.

Departementet forventer at drosjetilbudet vil kunne øke i folkerike og tettbebygde områder, rundt knutepunkter og på passasjertunge tider. Dette kan gi effektivitetsgevinster som følge av mer effektiv markedstilpasning der tilbudet møter den faktiske etterspørselen etter drosjetjenester. Gevinstene kan hentes ut i form av bedre tilbud for kundene med redusert ventetid og et mer differensiert tjenestetilbud. Dersom konkurransen er velfungerende kan dette også føre til lavere priser gjennom økt selvregulering av drosjemarkedet.

Bortfall av behovsprøvingen vil også medføre redusert ressursbruk til administrasjon av ordningen. Dette vil kunne frigjøre ressurser i fylkeskommunene. En oppheving av behovsprøvingen vil også være til fordel for de som søker løyve fordi de kan etablere seg når de måtte ønske, uten å måtte vente til løyver blir utlyst og til de når frem i køen av søkere.

Det er noe større usikkerhet om markedet vil levere et tilfredsstillende drosjetilbud på steder og tider med tynt kundegrunnlag. Fordi det vil være mest attraktivt å etablere seg i områder med høyt kundegrunnlag, kan det oppstå en sterkere vridning av tilbudet mot disse områdene. Det vil dermed kunne oppstå en omfordeling mellom innbyggere, der kunder som i dag sikres et kunstig høyt tilbud i distriktene kan oppleve å få et dårligere tilbud. Disse områdene har tidligere fått tilbudet krysssubsidiert av inntjening i mer attraktive områder og tider på døgnet.

Samtidig er det forhold som trekker i retning av økt konkurranse også i områder som i utgangspunktet ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme å betjene. Uten plikten til å betjene ulønnsomme områder og tider, vil kostnadene knyttet til drift av drosjevirkosomhet reduseres. Med generelt lavere etableringsbarrierer kan flere etablere seg i markedet, også på deltid. Sammen med nye forretningsmodeller og ny teknologi kan det derfor være attraktivt å etablere deltidstjenester, også i mer tynt befolkede områder. Flere områder og perioder enn tidligere kan dermed bli lønnsomme å betjene.

Selv om den totale effekten av en oppheving av behovsprøvingen er vanskelig å kvantifisere, er det departementets vurdering at de samlede gevinstene vil veie opp for eventuelle negative konsekvenser. Etter departementets mening er det uansett mer hensiktsmessig å benytte mer målrettede tiltak rettet mot spesifikke problemstillinger, fremfor en generell konkurransebegrensende regulering av markedet. Departementet understreker at prisvirkninger vil være en del av evalueringen som det er vist til i kapittel 6.

7.3 Fylkeskommunenes adgang til å gi lokale eneretter

I områder og perioder med lavt etterspørselsgrunnlag er det mer usikkerhet om markedet vil tilby et tilstrekkelig drosjetilbud. For å sikre tilstrekkelig drosjetilbud kan fylkeskommunene kjøpe drosjetjenester, slik som det også er adgang til i dag. Pasientreiser, skoleskyss mv. er eksempler på viktige funksjoner der myndighetene sikrer transporttjenestene gjennom kjøp eller egen drift. I tillegg skal fylkeskommunene etter forslaget kunne tildele eneretter til løyvehavere og skjerme enerettshaveren for konkurranse. På den måten skjermes også inntektsgrunnlaget til enerettshaveren og det kan likevel være lønnsomt å opprettholde driften på steder og tider med

lavere kundegrunnlag. Dette kan også bidra til å til dels motvirke fordelingsvirkninger fra innbyggere i distriktene til innbyggere i byene.

Erfaringene fra dagens løyveordning viser at heller ikke behovsprøvingen i alle tilfeller har vært et tilstrekkelig virkemiddel for å sikre ønsket drosjetilbud i enkelte områder eller på tider av døgnet. Eksempelvis er det i enkelte distriktskommuner krevende å tiltrekke søkere til ledige løyver. Andre steder er det kun tilgjengelighet på dagtid når det er muligheter for kontraktskjøring, mens tilgjengeligheten i praksis er fraværende på nattetid. For å påta seg de samme forpliktelsene som i dag, kan det likevel hende at en konkurransekjøring ikke er tilstrekkelig for å sikre nødvendig inntjening for enerettshaverne. Enerettshavere kan derfor ville kreve en økonomisk kompensasjon i tillegg til eneretten.

Videre vil eneretter som ikke også inneholder rettigheter til kontraktskjøring ha betraktelig lavere verdi i mange distrikter sammenliknet med behovsprøvingen som er i dag. I områder der kontraktskjøring utgjør en stor del av drosjemarkedet kan bortfallet av driveplikten medføre et så lavt etterspørselsgrunnlag i det gjenværende markedet, at det ikke er attraktivt å etablere seg i enkeltturmarkedet. I mange løyvedistrikt utgjør kontraktsmarkedet hovedparten av all drosjekjøring. Departementet mener derfor at ansvarlige myndigheter bør vurdere å samordne kjøp i kontraktsmarkedet og tildeling av eneretter innenfor gjeldende rettslige rammer.

Kjøpene som eventuelt ønskes samordnet kan kategoriseres i tre typer: 1) Helseforetakenes kjøp av pasientreiser, 2) fylkeskommunenes kjøp av skoleskyss og 3) fylkeskommunens kjøp av transportberedskap i enkeltturmarkedet. Etter departementets vurdering gir anskaffelsesregelverket muligheter for å samordne innkjøp mellom oppdragsgivere. Departementet mener at det må være opp til fylkeskommunene og helseforetakene å vurdere om det er hensiktsmessig å samordne kjøp i det enkelte tilfellet innenfor rammene av gjeldende regelverk.

Det er uvisst om fylkeskommunene faktisk vil måtte yte en økonomisk kompensasjon til enerettshaverne. Dette vil blant annet avhenge av graden av nyetablering, hvor virksom konkurransen om enerettene blir og i hvilken grad tildeling av eneretter samordnes med kjøp av kontraktskjøring. Fylkeskommunene kan i rollen som innkjøper også tilpasse transportstandarden og forpliktelsene i kontraktene slik at drosjetilbydere kan levere tjenestene uten økonomisk kompensasjon. Med reduserte etableringshindringer og kostna-

der ved å drive drosjevirkosomhet kan flere delmarkeder være mer attraktive enn tidligere. Med mer deregulering kan markedet også i større grad tilpasse tilbudet i tråd med etterspørselen. På den måten kan løyvehaverne spare kostnader ved å opprettholde ulønnsom drift, og det er dermed ikke gitt at det vil være behov for å kompensere enerettshaverne selv om verdien av enerettene er lavere enn behovsprøvde løyver.

Effekten på utgiftene til fylkeskommunene er derfor usikker. Endringen i reguleringen kan medføre økte utgifter til kjøp og/eller redusert drosjetilbud/transportstandard i enkelte områder. Samtidig utelukkes det ikke at markedet kan tilpasse seg på en mer effektiv måte også i distriktsområdene, og at adgangen til å benytte eneretter kan sikre et tilfredsstillende drosjetilbud uten ekstra utgifter.

I tillegg kan fylkeskommunene påregne noe økte administrative kostnader til å sette seg inn i det nye regelverket. Reguleringsendringene innebærer at fylkeskommunene må begrunne behovet for bruk av eneretter i områder der eneretter kan benyttes. Dette kan oppfattes som noe mer krevende enn dagens vurderinger knyttet til behovsprøvingen. Videre må fylkeskommunene sikre anskaffelseskompetanse og innføre rutiner for kjøp av drosjetjenester, der dette ikke allerede er etablert.

I områder som er unntatt fra muligheten til bruk av eneretter, kan bortfallet av behovsprøvingen medføre en enklere ordning å administrere, og dermed redusert ressursbruk for fylkeskommunene sammenliknet med i dag.

Uten statlige overføringer til fylkeskommunene blir fylkeskommunene nødt til å foreta en konkret vurdering av transportbehovet, behovet for å gripe inn i markedet og ut i fra disponible ressurser foreta samfunnsøkonomiske prioriteringer. Etter en samlet vurdering mener departementet at fylkeskommunene ikke skal motta statlige overføringer som følge av endringene i drosjereguleringen.

7.4 Krav om drosjeløyve og objektive krav

Departementet foreslår å lempe på de objektive løyvekravene. Det vil da ikke lenger være krav til fagkompetanse. Lemping av kravene vil redusere kostnadene ved etablering og dermed redusere inngangsbarrieren for å etablere seg i markedet. Dette kan igjen bidra til at flere aktører velger å tilby drosjetjenester og bidra til økt konkurranse i

markedet. Videre vil fjerning av disse kravene forenkle saksbehandlingen hos løyvemyndigheten i forbindelse med søknad om løyve.

Samtidig har formålet bak kravene vært å sikre en seriøs næring. Uten disse kravene åpnes det for at også flere useriøse aktører etablerer seg i markedet. Departementet mener imidlertid at det stilles generelle krav til næringsdrivende og arbeidsgivere som tilstrekkelig ivaretar hensynet til forsvarlig drift og arbeidstakeres rettigheter. For kundene er det først og fremst sjåførene som har betydning for kundeopplevelsen. Departementet viser i denne sammenheng til nærmere omtale om kjøreseddel i kapittel 7.9.

7.5 Oppheving av særskilte løyvekategorier

Med oppheving av særskilte løyvekategorier vil det kun være én løyvekategori for all persontransport for kjøretøy med ni seter eller mindre. Dette vil være en betydelig forenkling sammenliknet med dagens system og vil gi reduserte administrative kostnader for løyvemyndighetene. Dette som følge av enklere vurderinger av om vilkårene for det enkelte løyvet er oppfylt – uten å måtte skille på ulike krav for ulikt materiell, slik det har vært så langt.

For løyvehaverne som har hatt selskapsvognløyve vil opphevingen av særskilte løyvekategorier innebære økte krav. F.eks. vil disse bli underlagt krav om taksameter og merking av kjøretøyet, som også innebærer en økt kostnad for disse løyvehaverne. Imidlertid vil endringsforslaget bety at alle som kvalifiserer til løyve kan drive virksomhet innenfor alle markedssegmenter. Dette kan medføre mer fleksibilitet for løyvehavere som tidligere har hatt eksklusivt materiell, som dermed også kan drive virksomhet innenfor det ordinære drosjemarkedet. Dette kan bidra til økt konkurranse.

Når det gjelder løyver for transport for funksjonshemmede har markedsinteressen vært begrenset. Departementet vurderer at denne typen tjenester hovedsakelig vil fortsette å leveres gjennom en kombinasjon av kjøp av tjenester i kontraktmarkedet og som en integrert del av det ordinære drosjemarkedet. Kjøretøy med over 9 seter som i dag er underlagt krav om taksameter, vil i et fremtidig regelverk måtte ha turvognløyve, og vil dermed slippe kravet om taksameter.

Med en overgangsperiode på ett år fra ikrafttredelse til løyvehaverne må oppfylle kravene, mener departementet at aktørene vil ha tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringer i lov og forskrift.

7.6 Sentraltilknytning og loggføring

Ved en deregulering av markedet vil tilknytningsplikten til sentral oppheves og løyvehaverne vil stå fritt til å organisere seg på andre måter. Løyvehavere kan velge å kjøre for seg selv, være tilknyttet en sentral eller annen formidlingsløsning, eller organisere seg i selskaper. Etablerte sentraler kan også velge å organisere seg som selskaper og søke egne løyver og ansette sjåførere. Det vil dermed sannsynligvis bli en større variasjon i tilbudet og økt differensiering av markedssegmenter. Eksempelvis kan effektive applikasjonsbaserte formidlingsløsninger bli utbredt og på kort tid kapre store markedsandeler for visse brukergrupper og store landsdekkende sentraler eller drosjeselskaper kan spesialisere seg i kontraktsegmentet i ulike deler av landet. Dette vil endre på insentivstrukturene i markedet og således kunne bidra til en bedret priskonkurranse mellom løyvehavere.

En oppheving av plikten til sentraltilknytning vil videre kunne redusere løyvemyndighetenes administrative ressursbruk. Dette fordi en frivillig sentraltilknytning vil måtte bygge på privatrettslige avtaler atskilt fra den offentlige løyvereguleringen. Håndhevingen av de private avtalene vil partene selv ha ansvaret for.

Som beskrevet i kapittel 2.2 bidrar skalafordeler og nettverkseffekter til mer kostnadseffektivitet og større inntjeningspotensial ved å organisere seg i store sentraler. Disse forholdene har trukket i retning av større og færre sentraler. Dette innebærer imidlertid en uønsket risiko for store sentraler som utøver markedsrett og utnytter dominerende posisjoner. Konkurranseskjermingen har forsterket denne effekten ved at sentralene først og fremst har insentiver til å tiltrekke seg løyvehavere gjennom høyest mulig priser for tjenestene – og ikke redusere priser som en normal konkurransesituasjon skulle tilsi. Uten en plikt til å knytte seg til en sentral, sammen med muligheten for å etablere selskaper med flere løyver, kan markedsmakten utjevnes mellom de ulike aktørene i markedet.

Sentralene har også hatt en viktig funksjon med å innrapportere opplysninger om driften til skattemyndighetene, slik at det er mulig å kontrollere skattegrunnlaget i løyvehavernes næringsoppgaver. Inntil det er tatt stilling til arbeidsgruppens forslag i prosjektet om mobile applikasjoner brukt som alternativer til taksametre, har departementet foreslått å videreføre dagens taksameterkrav.

Det antas at det vil påløpe noen kostnader for løyvehaver ved å måtte loggføre alle drosjeturer.

Løyvehaver må anskaffe et GNSS-system som sørger for sikker lagring, samt sletting av opplysninger etter at perioden for lagring er over. Det at loggføringen foreslås utvidet fra 10 til 60 dager antas ikke å medføre økte kostnader for aktører i markedet, da kostnaden i hovedsak vil knytte seg til anskaffelse av GNSS-system og tilhørende lagring, uavhengig av hvor lang tid dataene lagres.

7.7 Tidsbegrensede løyver

Departementet foreslår at drosjeløyver utstedes med en varighet på ti år.

Hittil har den eneste tidsbegrensningen av løyver vært at løyvet gjelder til løyvehaveren fyller 75 år. En tiårig fornyelse kan medføre mer administrasjon for løyvemyndigheten sammenliknet med tilfellet der løyvene gjelder uten begrensning i tid. Dette vil også medføre kostnader for løyvehaver i form av behandlingsgebyr. Gebyret er for tiden 3 400 kroner, og anses ikke å være en stor sum i løpet av en 10 års periode. Samtidig vil en tiårig løyveperiode bidra til hyppigere oppdatering av løyverregisteret og gi bedre oversikt over aktive løyvehavere. Ettersom løyvekravene foreslås redusert, mener departementet at det er begrenset administrasjon knyttet til utstedelse og innhenting av vandelsattest, skatteattest og bekreftelse fra konkursregisteret hvert 10 år.

7.8 Kjøreseddel – krav til sjåfør

I tillegg til krav til helse, vandel og 20 års aldersgrense for utstedelse av kjøreseddel, foreslår departementet å innføre et kunnskapskrav for førere av drosje og at den som ønsker kjøreseddel for drosje må ha hatt førerkort klasse B i minst to år før utstedelse av kjøreseddel.

Statens vegvesen arrangerer i dag eksamen for drosjeløyvehavere og for godstransport- og turvognløyvene og har i hovedsak allerede nødvendig kompetanse for å gjennomføre oppgaven. Med bortfall av eksamen for drosjeløyvehavere vil det sannsynligvis ikke være særlig økt behov for bemanning, selv om det kan tenkes at det vil være noen flere som tar sjåføreksamen enn løyveeksamen. Videre skal drosjesjåførene betale et gebyr som dekker kostnadene ved å utføre oppgaven. Departementet anser derfor at forslaget ikke bør ha nevneverdige konsekvenser for Statens vegvesen.

Et fagkompetansekrav vil innebære en ekstra barriere for de som ønsker å utøve yrket som dro-

sjesjåfør. Samtidig foreslår departementet å fjerne fagkompetansekravet for løyvehaver. På denne måte omfordres kostnader til å sikre fagkompetansen fra løyvehaverne til drosjesjåførene. Det er sjåførene som først og fremst er i kontakt med passasjerene, og dermed sjåføren som har ansvaret for å sikre nødvendig trygghet og servicekvalitet for kunden.

En sjåføreksamen for å få utstedt kjøreseddel vil innebære et visst kunnskapsnivå om fastsetting av pris, førstehjelp, yrkesetikk, service og kundebehandling, håndtering av taksameter mv. I dag tas det 1 600 kroner for en løyveeksamen på totalt fire timer. Departementet anser at sjåføreksamen vil være noe kortere, anslagsvis to timer, slik at et gebyr er forventet på om lag 800 kroner. Gebyret for utstedelse av kompetansebevis foreslås til 290 kroner, lik dagens kostnad ved produksjon av kompetansebevis etter yrkestransportforskriften § 12.

På samme tid foreslår departementet å oppheve hjemmelen til å kreve avlagt lokal kjentmannsprøve for å få utstedt kjøreseddel. I de større byene er det normalt den lokale taxinæringen som fastsetter innholdet i slike kurs, samt sørger for gjennomføring- og godkjenning. Prisen for et kurs varierer mellom om lag 3 500 – 8 500 kroner.

Departementet vurderer derfor at et krav om avlagt sjåføreksamen ikke utgjør en vesentlig byrde for drosjesjåførene.

Krav om førerkort klasse B i minst to år før utstedelse av kjøreseddel for drosje vil føre til at man får sjåfører med erfaring og på den måten bidrar til økt trafikksikkerhet. På den andre siden vil et slikt krav kunne medføre at de som ønsker å være fører av drosje kan komme noe senere ut i arbeid fordi det må gå to år fra vedkommende fikk førerkortet til han kan få utstedt kjøreseddel.

8 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget

Til § 4

Bestemmelsen tar sikte på å fange opp tilfeller der transporten er kommet i stand som følge av at transporttilbudet rettes mot allmenheten via digitale plattformer. På den måten likestilles transport rettet mot allmenheten, enten den skjer fysisk eller via digitale plattformer.

Til § 9

Endring av overskriften i § 9 markerer at behovsprøvingen av drosjeløyver fjernes.

I første ledd fremgår det at persontransport med kjøretøy med inntil ni seter må utføres på grunnlag av et drosjeløyve. Videre fremgår det at den som har eller søker om løyve må oppfylle krav til etablering, vandel og økonomi, jf. ytl. § 4.

Andre ledd er en justering av den tidligere bestemmelsen i ytl. § 9 (4) om løyvemyndighetens adgang til å stille miljøkrav til motorvogn som benyttes som drosje. Om det skal stilles miljøkrav til drosjer og innholdet i miljøkravet kan besluttes av fylkeskommunen slik det er i dag. Grensene for hvor miljøkrav kan stilles knytter seg til kommunegrensene.

Tredje ledd oppstiller krav om loggføring av alle drosjeturer. Dette innebærer at alle kjørte drosjeturer skal loggføres ved hjelp av for eksempel GPS for å kunne dokumentere hvor og når drosjen har kjørt. Kravet om loggføring påligger løyvehaveren, men kan ivaretas av en eventuell formidler eller sentral løyvehaver er tilknyttet.

Fjerde ledd er en justering av nåværende hjemmel slik at hjemmelen skal være tilstrekkelig klar for å fastsette et alternativ til taksameter som baserer seg på eksempelvis digitale løsninger som ikke nødvendigvis er fastmontert i motorvognen. Det vil nå klart framgå at det blant annet kan fastsettes krav til et alternativ til taksameter som omfatter løsninger som er teknologinøytrale.

Til § 9 a

Bestemmelsen innfører adgang for fylkeskommunen til å tildele en særskilt rett for drosjekjøring i

nærmere bestemte områder. Områdene baserer seg på kommunegrensene og kan kun gis i kommuner som er definert ut fra innbyggertall og innbyggertetthet. I tillegg må det foretas en nødvendighetsvurdering om det skal tildeles en enerett i det aktuelle området. Bestemmelsen regulerer også kjøring inn, ut og internt i enerettsområdet. Det gis også hjemmel for departementet å fastsette nærmere regler om eneretten i forskrift.

Bestemmelsen gir også fylkeskommunene adgang til å gi dispensasjon for kjøring i enerettsområdene.

Til § 27

Endringen i bestemmelsens første ledd innebærer at drosjeløyvene blir tidsbegrenset og skal gjelde i 10 år.

Til § 31 første ledd bokstav b)

Etter denne bestemmelsen vil Statens vegvesen få anledning til å ta gebyr for førereksamen for drosje.

Til § 37 a første ledd

Endringen er en tilpasning som følge av at departementet opphever de ulike løyvekategoriene som selskapsvognløyve og løyve for transport for funksjonshemmede.

Til § 37 b første ledd

Bestemmelsen gjelder søknad om kjøreseddel. Som følge av at drosjeførere må ha faglig kompetanse regulerer bestemmelsen hvilken dokumentasjon som må legges ved en søknad om kjøreseddel. Som bevis for oppnådd kompetanse skal det vedlegges enten bevis for drosjeførereksamen eller bevis for yrkessjåførkompetanse for persontransport.

Til § 37 c første ledd

Bestemmelsen lister opp vilkår for å få kjøreseddel. I tillegg til alderskrav og vandel er det klar-

gjort at også krav til helse er et vilkår for å få kjøreseddel. Bestemmelsen tilføyer at en sjåfør som ønsker å kjøre drosje, vil måtte ha faglig kompetanse og ha hatt førerkort klasse B i minst to år sammenhengende for å få utstedt kjøreseddel.

Til § 37 f første ledd

Bestemmelsen er omarbeidet slik at det framgår at alle brudd på vilkårene for å inneha kjøreseddel vil kunne føre til at politiet tilbakekaller kjøresedelen.

Til § 40 a første ledd

I henhold til forvaltningsloven må den øvre grensen for overtredelsesgebyr være fastsatt i lov eller i medhold av lov. Etter § 40 a første ledd framkommer det at den øvre grensen for overtredelsesgebyr for brudd på yrkestransportloven § 38 er satt til 5000 kr.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøvingen for drosje mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøvingen for drosje mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøvingen for drosje mv.)

I

I lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy gjøres følgende endringer:

§ 4 første ledd skal lyde:

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

§ 9 skal lyde:

§ 9. *Løyve for persontransport med motorvogn utanfor rute*

(1) Den som mot vederlag vil drive persontransport utanfor rute med motorvogn registrert for inntil 9 personar, må ha særskilt drosjeløyve. § 4 andre ledd bokstav a til c gjeld tilsvarende.

(2) Løyvestyresmakta kan gje påbod om at drosjekøyring innanfor ein kommune skal drivast med motorvogn som har ei øvre grense for miljøskadeleg utslepp. Det skal setjast ein frist på minst fire år for å oppfylle krava. Løyvestyresmakta fastset forskrift om den øvre grensa for miljøskadeleg utslepp.

(3) Den som har løyve etter denne føresegna, skal loggføre kvar drosjetur med start og slutt punkt med ein modul med satellittbasert kommunikasjonsystem (GNSS) til løpande registrering og logging av den geografiske posisjonen til drosja. Opplysningane skal lagrast i 60 dagar. Departementet kan gje nærare reglar om loggføring i forskrift.

(4) Departementet kan gje forskrifter om korleis ei motorvogn skal vere utstyrt, herunder krav til taksameter eller andre kontrollutrustningar, når ho vert nytta til løyvepliktig transport etter denne paragrafen.

Ny § 9 a skal lyde:

§ 9 a. *Einerettar for drosjetransport*

(1) Fylkeskommunen kan tildele einerett eller godtgjersle til ein eller fleire løyvehavarar for å tilby

drosjetenester innanfor ein eller fleire kommunar. Grensene for eit einerettsområde følgjer kommunegrensene. Fylkeskommunane fastset avgjerda om bruk av einerett i forskrift.

(2) Fylkeskommunen kan berre tildele einerett i kommunar der det er nødvendig.

(3) Departementet fastset ut frå innbyggjartal og innbyggjartettleik i forskrift dei kommunane det kan tildelast einerett i.

(4) Ved tildeling av einerett skal det nyttast konkurranse så langt det følgjer av lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser og forskrifter gjevne med heimel i lova. Einerett kan tildelast for ein periode på inntil fem år.

(5) Ein drosjeløyvehavar som har einerett, kan utføre oppdrag frå einerettsområdet til ein kvar stad i eller utanfor einerettsområdet.

(6) Drosjeløyvehavarar som ikkje har einerett, kan ikkje utføre drosjetransport innad i kommunar der fylkeskommunen har tildelt einerett.

(7) Ein drosjeløyvehavar som ikkje har einerett, kan transportere passasjerar inn i einerettsområdet. Ein drosjeløyvehavar som ikkje har einerett, kan og transportere passasjerar frå eit einerettsområde til ein stad utanfor einerettsområdet dersom transporten er bestilt på førehand.

(8) Fylkeskommunen kan i einskildvedtak eller forskrift gje andre drosjeløyvehavarar enn einerettshavaren løyve til køyring i einerettsområdet.

(9) Departementet kan i forskrift fastsetje nærare reglar for einerettar.

§ 27 første ledd skal lyde:

(1) Løyve etter §§ 4, 5 og 9 gjeld i ti år.

§ 27 andre ledd oppheves. Nåværende tredje og fjerde ledd blir annet og tredje ledd.

§ 31 første ledd bokstav b skal lyde:

b) avvikling av løyveeksamen, førareksamen og utferding av kompetansebevis.

§ 37 a første ledd skal lyde:

Førar av *drosje, turvogn og rutevogn* må under persontransport mot vederlag ha kjøresetel i tillegg til førarkort.

§ 37 b første ledd skal lyde:

Søknad om kjøresetel skal gjerast på fastsett blankett. Legeattest og bevis for tilstrekkeleg fagleg kompetanse skal leggjast ved søknad om kjøresetel og søknad om fornying av kjøresetel. *Bevis for tilstrekkeleg fagleg kompetanse etter første punktum gjeld ikkje ved fornying av kjøresetel utferda før 1. juli 2020. Dersom fornying av kjøresetel utferda før 1. juli 2020 ikkje skjer innan eit år etter at den gamle kjøresetelen går ut, må søknaden om ny kjøresetel leggjast ved bevis for fagkompetanse for førar.*

§ 37 b andre ledd oppheves. Nåværende tredje og fjerde ledd blir andre og tredje ledd.

§ 37 c første ledd skal lyde:

Den som skal få kjøresetel, må vere fylt 20 år, ha slik vandel at politiet ikkje finn vedkommande uskikka til å virke som førar og oppfylle dei same krava til helse som for førarkort klasse D og DE. *Førar av drosje må i tillegg ha tilstrekkeleg fagleg kompetanse og ha hatt førarkort klasse B utan avbrot i minst to år.*

§ 37 c fjerde ledd oppheves.

§ 37 f første ledd skal lyde:

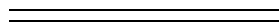
Politimeisteren eller den han gir myndigheit, kan treffe vedtak om å kalle retten til å føre motorvogn ved persontransport mot vederlag tilbake, dersom vedkommande *ikkje lenger fyller krava etter § 37 c.*

§ 40 a første ledd skal lyde:

Den som med vilje eller aktløyse bryt § 38, kan påleggjast lovbrotsgebyr. *Den øvre grensa for eit slikt gebyr er kr 5 000.* Når slikt lovbrøt er gjort av nokon som har handla på vegne av eit føretak, kan lovbrotsgebyr påleggjast føretaket. Dette gjeld sjølv om lovbrotsgebyr ikkje kan bli pålagt nokon einskild person. Med føretak er her meint selskap, enkeltmannsføretak, stifting, foreining eller anna samanslutning, bu eller offentleg verksemd. Lovbrotsgebyr kan påleggjast av tenestemann frå politiet og Statens vegvesen, eller av annan offentleg tenestemann som departementet har gjeve rett til å føre kontroll etter denne lova.

II

1. Lova trer i kraft 1. juli 2020, med unnatak av §§ 4 første ledd og 40 a første ledd som trer i kraft 1. juli 2019.
2. Drosjeløyve som er gyldige på det tidspunktet denne lova trer i kraft gjeld fram til 1. juli 2030 så lenge drosjeløyvehavar oppfyller dei krava som til einkvar tid gjeld for å ha drosjeløyve.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 04/2019

