



Felles høringssvar

til Samferdselsdepartementets forslag
til endringer i drosjereguleringen

Innholdsfortegnelse

HØRINGSSVAR VEDRØRENDE FORSLAG OM ENDRINGER I DROSJEREGULERINGEN	5
1. INNLEDNING	5
2. KORT OM UNDERTEGNEDE	5
2.1 UNDERTEGNEDE REPRESENTERER ET BREDT SPEKTER AV INTERESSER I DROJSENÆRINGEN	5
2.2 NORGES TAXIFORBUND AVDELING OSLO	6
2.3 OSLO TAXI	6
2.4 CHRISTIANIA TAXI AS	6
2.5 BYTAXI AS	7
3. INNLEDENDE OPPSUMMERING AV VÅRT HØRINGSSVAR	7
3.1 OVERORDNET OM ENDRINGSFORSLAGET OG MÅLSETNINGEN TIL SD	7
3.2 OVERSIKT OVER VÅRE HØRINGSINNSPILL	8
3.3 OVERORDNET OM KILDEBRUKEN OG DEN EØS-RETTLIGE TILNÆRMINGEN TIL SD	8
4. UTVIKLINGEN I OSLOS DROSJEMARKED FRA 1980-TALLET OG FREM TIL I DAG	9
4.1 INNLEDNING	9
4.2 1980-TALLET	10
4.3 SKATTESVIK - KONTOLLPROSJEKT 1 – OPPSTART 1992/93	10
4.4 SLUTTEN AV 1990-TALLET - ÅPNET FOR KONKURRANSE MELLOM SENTRALER I OSLO	10
4.5 SKATTESVIK - KONTROLLPROSJEKT 2 - OPPSTART 2002/2003	11
4.6 OPPRETTELSEN AV CITY TAXI	12
4.7 2005 TIL 2006 - COWIS VURDERING AV OMFORDELINGSORDNINGEN	12
4.8 OPPRETTELSEN AV CHRISTIANIA TAXI AS	12
4.9 SKATTESVIK – KONTROLLPROSJEKT 3 - OPPSTART 2006/2007	12
4.10 OPPRETTELSE AV BYTAXI I 2007	13
4.11 AVVIKLING AV OMFORDELINGSODNINGEN – OPPHEVELESE AV LØYVEHAVERNES BINDINGSTID – VARIASJON I ANTALL LØYVER	13
4.12 2010 – SKJERPEDE KRAV TIL TAKSAMETRE	13
4.13 2012 – UTLIVERING AV 250 LØYVER	13
4.14 SKJERPING AV DROSJESENTRALENES RAPPORTERINGSPLIKT	13
4.15 VEDTAKELSE AV DROSJEFORSKRIFTEN	14
4.16 TO NYE SENTRALER I 2015	14
4.17 VEDTAKELSE AV NULLUTSLIPPSKRAV I 2018	14
4.18 OPPSUMMERING	14
5. BEHOVSPRØVINGEN (ANTALLSBEGRENSNINGEN) OG DRIVEPLIKTEN BØR OPPRETTHOLDES	14
5.1 INNLEDING OG OVERSIKT	14
5.2 KONSEKVENSER FOR DROSJETILBUDET	15
5.3 FORESLÅTTE VIRKEMIDLER FOR Å SIKRE ET TILFREDSSTILLEND DROSJETILBUD I DE ULØNN SOME MARKEDSSEGMENTENE	18
5.4 DEREGULERING VIL GI PRISØKNING	20
5.5 STOR FARE FOR SOSIAL DUMPING	24
5.6 OPPHEVING AV ANTALLSBEGRENSNINGEN GIR DÅRLIGERE KVALITET PÅ DROSJETJENESTENE – USERIØSITET OG BEHOV FOR KONTROLL	25
5.7 TRAFIKALE OG MILØMESSIGE UTFORDRINGER	28
5.8 VED OPPHEVING AV ANTALLSBEGRENSNINGEN BØR DET INNFØRES EN OVERGANGSORDNING MED GRADVIS ØKNING AV LØYVEANTALLET	29
5.9 OPPSUMMERING – BEHOVSPRØVING	29

6. SENTRALTILKNYTNINGSPLIKTEN BØR OPPRETTHOLDES	30
6.1 INNLEDNING	30
6.2 UTBREDT ENIGHET OM AT SENTRALENE HAR EN VIKTIG ROLLE	30
6.3 DET ER SVAKHETER VED DET FORESLÅTTE ALTERNATIVET TIL SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT	32
6.4 DET BØR GJELDE EN MINIMUMS BINDINGSTID TIL SENTRALENE FOR TILSLUTTEDE LØYVEHAVERE	34
6.5 SENTRALENE BØR BRUKES SOM ET AKTIVT VERKTØY FOR Å SIKRE ET TILFREDSSTILLEND DROSJETILBUD I DE MINDRE LØNNSOMME OG ULØNNSOMME DELMARKEDENE	34
6.6 SENTRALENE MÅ SELV KUNNE BESTEMME HVEM SOM SKAL TILSLUTTES SENTRALEN	34
6.7 OPPSUMMERING - SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT	35
7. TILDELINGSKRITERIER FOR LØYVER OG KRAVET TIL HOVEDVERV	36
7.1 INNLEDNING	36
7.2 TILDELINGSKRITERIER FOR LØYVER	36
7.3 KRAVET TIL HOVEDVERV	36
7.4 OPPSUMMERING	36
8. STRENGERE OBJEKTIVE KRAV TIL SJÅFØRER OG LØYVEHAVERE BØR INNFØRES	37
8.1 DE OBJEKTIVE KRAVENE TIL SJÅFØRER OG LØYVEHAVERE BØR BLI STRENGERE	37
8.2 STRENG HÅNDHEVING AV KRAV OG KONTROLLFUNSKJONER ER NØDVENDIG	40
8.3 OPPSUMMERING – OBJEKTIVE KRAV TIL SJÅFØR OG LØYVEHAVER	41
9. TAKSAMETERKRAVET BØR OPPRETTHOLDES UENDRET	41
9.1 INNLEDNING	41
9.2 BAKGRUNNEN FOR DAGENS TAKSAMETERKRAV BEGRUNNER VIDEREFØRING	41
9.3 KRAV TIL TAKSAMETRE SOM BØR VIDEREFØRES	42
9.4 OPPSUMMERING - TAKSAMETERKRAV	42
10. LOKAL REGULERING AV DROSJENÆRINGEN OG LOKALE LØVEMYNDIGHETER ER NØDVENDIG	43
10.1 LOKAL REGULERING ER NØDVENDIG	43
10.2 LOKALE LØVEMYNDIGHETER ER NØDVENDIG	43
10.3 OPPSUMMERING - LOKAL REGULERING OG LOKALE LØVEMYNDIGHETER	44
11. DE SÆRSKILTE LØYVEKATEGORIENE BØR VIDEREFØRES	44
12. NORGE HAR ET HANDLINGSROM INNENFOR EØS-AVTALEN SOM TILLATER BEHOVSPRØVING (ANTALLSBEGRENSNING) OG SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT I DROSJEREGULERINGEN	45
12.1 INNLEDNING	45
12.2 BEHOVSPRØVINGEN (ANTALLSBEGRENSNINGEN) AV LØYVER LIGGER INNENFOR NORGES EØSRETTLIGE HANDLINGSROM	46
12.3 SENTRALTILKNYTNINGSPLIKTEN LIGGER INNENFOR NORGES EØS-RETTLIGE HANDLINGSROM	49
12.4 OPPSUMMERING – NORGES EØS- RETTLIGE HANDLINGSROM	53
13. EVENTUELL OVERGANGSORDNING	53
14. OPPSUMMERING - HOVEDPUNKTENE I VÅRT HØRINGSSVAR	54
BILAG 7. STATUSANALYSE FOR NORGES TAXIFORBUND AV NYANALYSE, OKTOBER 2018	59
BILAG 8. BREV FRA CENCOM AS TIL JUSTERVESENET MED INNSPILL TIL FORELØPIG ARBEID MED TAKSAMETERUTREDNINGEN DATERT 19. NOVEMBER 2019	71

For bilag 1–6, se bilagsoversikt side 57

Samferdselsdepartementet
Kollektivtransport- og baneavdelingen
v/avdelingsdirektør Anne-Lise Junge Jensen og seniorrådgiver Marianne Engeset Kristing
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Sendes kun per e-post: postmottak@sd.dep.no

Oslo, 21. desember 2018

HØRINGSSVAR VEDRØRENDE FORSLAG OM ENDRINGER I DROSJEREGULERINGEN – OPPHEVING AV BEHOVSPRØVINGEN MV.

1 INNLEDNING

Norges Taxiforbund avdeling Oslo, Oslo Taxi, Christiania Taxi AS og ByTaxi AS (heretter «vi»), viser til Samferdselsdepartementet (heretter «SD») sitt høringsbrev og høringsnotat av 1. oktober 2018. I høringsnotatet presenterer SD forslag til endringer i drosjereguleringen, herunder bl.a. oppheving av behovsprøvingen (antallsbegrensning) og sentraltilknytningsplikten. Under følger vårt felles høringssvar til SDs forslag.

2 KORT OM UNDERTEGNEDE

2.1 UNDERTEGNEDE REPRESENTERER ET BREDT SPEKTER AV INTERESSER I DROSJENÆRINGEN

Drosjemarkedet er ikke et homogent marked, men består av flere ulike delmarkeder som gjerne deles i følgende hovedgrupper:

- **gateturmarkedet**, som omfatter kjøring av enkeltturer fra holdeplass eller enkeltturer praiet på gata,
- **bestillingsmarkedet**, som omfatter kjøring av enkeltturer etter bestilling, og
- **kontraktsmarkedet**, dvs. kjøring basert på langsiktige, offentlige eller private avtaler med store kunder som kan være fremforhandlet eller vunnet etter forutgående anbuds- eller forhandlingsprosess.

Gateturmarkedet er det vi normalt forbinder med drosjetransport i det daglige. Gateturmarkedet (også kalt spotmarkedet) og deles i ulike markedssegmenter, basert på hvilken måte kunden fikk tilgang til turen:

- drosjer som tas fra drosjeholdeplass,
- drosjer som tas fra knutepunkter, som jernbanestasjoner, båtanløp eller ved flyplass, og
- drosjeturer som er praiet på gata.

Som det vil fremgå av presentasjonen av undertegnede i punkt 2.2 – 2.5 under, utgjør gateturmarkedet en stor andel av det totale drosjemarkedet i dag.

Bestillingsmarkedet deles inn i ulike delmarkeder basert på hvordan bestillingen er foretatt, herunder bestilling fra sentral, fra sjåfør, via telefon, mobil applikasjon, nettside, chatbot e.l. Det er med andre ord i bestillingsmarkedet at mobile applikasjoner kan benyttes, og ikke i gateturmarkedet som er omtalt over. Det er derfor viktig å erkjenne at utfordringene i gateturmarkedet ikke kan løses ved ulike former for mobile applikasjoner.

Kontraktsmarkedet er drosjetransport basert på langsiktige avtaler mellom store kunder og en drosjesentral. Kontraktsmarkedet deles inn i et privat og et offentlig kontraktsmarked, avhengig av om private aktører eller det offentlige er kontraktsmotpart. Det offentlige kontraktsmarkedet består igjen av mange undersegmenter, og dekker et vidt spekter av transporttyper (transport av skolebarn, syketransport, transport av eldre, TT-kjøring, TT-rullestolkjøring, kommunal transport etc.).

Det norske drosjemarkedet består med andre ord av et **stort antall delmarkeder**. Som det vil fremgå av presentasjonen av undertegnede i punkt 2.2 – 2.5 under, tilbyr Oslo Taxi, Christiania Taxi AS og ByTaxi AS til sammen drosjetjenester i samtlige av de ovennevnte delmarkedene.

Dessuten vil det fremgå av punkt 2.2 – 2.5 at **sentralene er av svært ulik størrelse** med hensyn til antallet tilsluttede løyver. I tillegg til de tre sentralene, er dessuten Norges Taxiforbund avdeling Oslo en av de undertegnede. Også **løyvehavernes interesser** er dermed representert i dette høringsbrevet. Til sammen representerer undertegnede med andre ord **et bredt spekter av interesser i drosjenæringen**.

2.2 NORGES TAXIFORBUND AVDELING OSLO

Norges Taxiforbund Avdeling Oslo ble grunnlagt i 1912 og er en fylkesavdeling i Norges Taxiforbund. Fylkesavdelingen har 784 medlemmer, og har som formål å ivareta medlemmenes felles faglige, næringspolitiske, yrkesmessige og sosiale interesser. I tillegg er fylkesavdelingen og dets medlemmer underlagt Norges Taxiforbunds vedtekter. Visjonen til forbundet er at norsk drosjenæring skal fremstå som en seriøs bransje med høyt aktede og tilfredse utøvere som tilbyr effektiv, komfortabel, sikker og miljøvennlig persontransport med høy kvalitet i sine lokalmiljøer. Forbundet arbeider også med å gi publikum bedre oversikt over drosjepriser. Som en del av dette arbeidet, utviklet blant annet forbundet en kalkulator for prissammenlikning i 2013. Denne er tilgjengelig på www.taxikalkulator.no.

2.3 OSLO TAXI

Oslo Taxi ble grunnlagt i 1921 og er Oslos eldste og Norges største drosjesentral. I Oslo har bystyret bestemt at den største drosjesentralen ikke kan ha mer enn 50 % av det totale antallet løyver i Oslo. Per i dag er det totale antallet ordinære drosjeløyver i kommunen 1 780. Av disse er 890 ordinære løyver tilknyttet Oslo Taxi. I tillegg har Oslo Taxi 91 tilsluttede reserveløyver.

I 2017 omsatte Oslo Taxi for ca. 1,37 milliarder NOK. Av dette utgjorde omtrent 11 % kontantomsetning (sedler og mynter). Videre kjørte selskapet omtrent 4,4 millioner drosjeturer i 2017. Av disse var 1,65 millioner gateturer (enkeltturer fra holdeplass, knutepunkter eller gateprøying), hvilket utgjør totalt 38 % av Oslo Taxis totale antall drosjeturer.

For øvrig opererer Oslo Taxi i det private og offentlige kontraktsmarkedet, med bl.a. skolekjøring, kjøring med TT-kort, TT-rullestolkjøring og legevaktkjøring. Oslo Taxi har også et stort antall private aktører i sin kundeportefølje, for eksempel hoteller og bedrifter av ulik størrelse. Oslo Taxi tilbyr også bestilling av drosjetjenester gjennom telefon, web, den mobile applikasjonen TaxiFix og gjennom TaxiFix-nettbrett som er utplassert hos ulike bedrifter og hoteller. Applikasjonen TaxiFix ble opprettet i 2012, og har som et viktig satsningsområde å inngå partnerskap for å integrere betalingsløsningene i andre plattformer. Et eksempel på dette er reiseregningssleverandøren ETN Networks, som kan motta kvitteringsdata for sine kunder automatisk ved bruk av TaxiFix.

På www.oslotaxi.no ble det tidligere i år også lansert en chatbot som heter Mimi. Mimi kan, basert på kunstig intelligens-teknologi, gi tilgang til drosje, prisestimer og kan svare på flere spørsmål. I tillegg til å få «opplæring», lærer Mimi hver gang hun benyttes.

Videre har Oslo Taxi nylig inngått partnerskap med den raskt voksende utelivsappen Moodie. Moodie er en sosial plattform der applikasjonsbrukeren kan chatte med venner og finne informasjon om arrangementer, utesteder og andre urbane tjenester. Moodie har en integrert funksjon som kalles «Moodie Taxi», som gir mulighet til drosjebestilling basert på registrert posisjon. Flere andre funksjoner er også i ferd med å utvikles i dette teknologisamarbeidet.

2.4 CHRISTIANIA TAXI AS

Christiania Taxi AS ble etablert i 2006 og har tilknyttet totalt ca. 320 løyver i dag, fordelt på både Oslo, Bergen og Trondheim. Christiania Taxi tilbyr drosjetjenester i både enkeltturmarkedet og i kontraktsmarkedet, og har

både private og offentlige kunder, bl.a. pasientreiser. Drosjebestilling tilbys på en rekke måter, både gjennom telefon, web og mobil applikasjon. I tillegg er Christiania Taxi tilsluttet applikasjonen Mivai, som gir kunder i bestillingsmarkedet mulighet til å velge mellom drosjetilbud fra ulike drosjesentraler med oppgitt fastpris for en valgt destinasjon. Mivai har store aktører på eiersiden, blant annet TV2 og NSB. Applikasjonen er et nyttig verktøy for at kunden kan foreta prissammenlikning mellom sentralene, og gir dessuten mulighet til betaling via Vipps, debet- og kredittkort i applikasjonen, bruk av betalingsterminal i bil samt kontantbetaling. I 2017 kjørte Christiania Taxi 1 082 227 drosjeturer. Generelt er ca. 60 % av turene til Christiania Taxi på dagtid bestillingsturer, mens det på kveldstid nesten utelukkende kjøres gateturer (fra drosjeholdeplass, knutepunkter eller praiet på gata). I 2017 hadde Christiania Taxi en total omsetning på ca. 330 millioner NOK, hvorav 33 millioner NOK ble betalt kontant (sedler og mynter).

2.5 BYTAXI AS

ByTaxi AS ble etablert i 2007, og har i dag ca. 145 tilknyttede løyver. ByTaxi tilhører Oslo løyvedistrikt. I likhet med Christiania Taxi, er ByTaxi tilknyttet den mobile applikasjonen Mivai, som er omtalt i punkt 2.4 over. Per 30. november 2018, hadde løyvehaverne i ByTaxi kjørt 368 770 drosjeturer og hadde omsatt for 142 millioner NOK. Av totalt innkjørt beløp, var 11 % kontantomsetning. 367 270 av ByTaxis 368 770 turer ble tatt fra drosjeholdeplass, knutepunkter eller praiet på gata. Dette utgjør omtrent 99,6 % av ByTaxis totale antall kjørte drosjeturer, og ByTaxi opererer med andre ord nesten utelukkende i gateturmarkedet.

3 INNLEDENDE OPPSUMMERING AV VÅRT HØRINGSSVAR

3.1 OVERORDNET OM ENDRINGSFORSLAGET OG MÅLSETNINGEN TIL SD

Som sentrale aktører i drosjenæringen, er vi positive til tiltak som kan **øke kvaliteten og seriositeten** i næringen. Videre er vi positive til **utvikling av innovative forretningsmodeller**, som kan gi et økt mangfold i tjenestetilbudet. Vi viser i denne sammenhengen til at drosjenæringen allerede har flere mobile applikasjoner og teknologiske løsninger tilgjengelig på markedet, nærmere omtalt i punkt 2.2 – 2.5 over.

Derfor stiller vi oss bak SDs uttrykte målsetning på høringsnotatets side 4 om å:

- *«legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet, som skal bidra til gode tilbud for de reisende»,*
- *«sikre et drosjetilbud i hele landet»* og
- *«ivareta de reisendes sikkerhet og bidra til at vi har en ryddig og seriøs drosjenæring».*

Selv om vi er enig i enkelte deler av det fremsatte forslaget, frykter vi likevel at SDs uttrykte målsetning med endringsforslaget ikke vil oppnås med flere av tiltakene som presenteres i høringsnotatet. Som vi vil redegjøre nærmere for i punkt 5 flg., vil **deler av endringsforslagene utløse en rekke uheldige konsekvenser**. Dette underbygges både av forskningsrapporter og av erfaringer med deregulering av drosjenæring i andre europeiske land. Vi mener derfor at det er nødvendig å videreføre den reguleringen av drosjemarkedet som i dag fungerer godt.

I tillegg må det erkjennes at **drosjemarkedet ikke er selvregulerende**, hvilket i et samfunnsøkonomisk perspektiv betyr at det ikke oppnås en effektiv ressursallokering ved fri konkurranse i markedet. Dette skyldes at det eksisterer en rekke såkalte «markedssvikter» i drosjemarkedet, dvs. forhold som gjør at det ikke oppstår balanse mellom tilbud og etterspørsel i et fritt marked (se nærmere redegjørelse i punkt 5.4.1 under). Ved utarbeidelse av drosjeregulering, er det derfor viktig å ikke ha en overdreven tillit til drosjemarkedets evne til selvregulering.

Dessuten er det viktig å erkjenne at drosjenæringen har **et viktig samfunnsoppdrag** som en del av det offentlige transportsystemet. Drosjene utgjør i dag den fleksible delen av kollektivsystemet i Norge, og er helt nødvendig for å sikre et tilfredsstillende og døgntkontinuerlig transporttilbud. Dette ble blant annet formulert i regjeringserklæringen mellom Høyre og Frp fra Sundvollen i 2013: *«Drosjepolitikken skal ses på som en del av kollektivpolitikken, og bransjen har et viktig samfunnsoppdrag».*

I tillegg er det viktig å påpeke at drosjetjenester er **transport av mennesker**, og at kundegruppen er svært sammensatt. Mange kunder er dessuten helt avhengig av drosje i hverdagen for å sikre egen mobilitet. Dette gjelder særlig sårbare kundegrupper som eldre, pasienter, funksjonshemmede, skoleelever/barn osv. Det er

derfor helt nødvendig at samfunnet har tillit til at drosjenæringen utfører transportoppdraget på en profesjonell, trygg og tillitsvekkende måte. For å sikre en seriøs, profesjonell og ryddig drosjenæring, er det derfor viktig å stille strenge krav til både løyvehavere og sjåførere. Samtidig er det viktig å ha effektive kontrollordninger for å luke ut useriøse aktører.

Til sist mener vi det er **vesentlig å se på historikken i drosjenæringen og drosjepolitikken i Oslo** gjennom de siste årene. Bakgrunnen for dagens regulering, er helt sentral for å forstå hvilke utfordringer næringen vil møte ved en deregulering av drosjenæringen. Som det vil fremgå av den historiske gjennomgangen i punkt 4 under, har drosjenæringen i Oslo hatt en rekke utfordringer siden 1980-tallet. Dette er også bakgrunnen for at Oslo kommune har jobbet systematisk med å få bukt med disse utfordringene gjennom vedtakelse av drosjeforskriften for Oslo. Som det vil fremgå, har Oslo kommune sett det nødvendig å innføre strenge regler for å sikre bedre kvalitet og kontroll. Derfor overrasker det oss at sentrale myndigheter ved det fremsatte endringsforslaget nå går i motsatt retning av de lokale offentlige myndighetene i Oslo.

3.2 OVERSIKT OVER VÅRE HØRINGSINNSPILL

Vår oppfatning er at **store deler av dagens drosjeregulering er et bedre og mer egnet alternativ** for å avhjelpe drosjemarkedets manglende evne til selvregulering samt for å ivareta ovennevnte hensyn, enn det alternativet som SD fremstiller i høringsnotatet. Vi vil redegjøre for dette i punkt 5 - 11 under. Oppfatningene våre er i korte trekk som følger:

- behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten bør opprettholdes for å sikre et døgnkontinuerlig drosjetilbud i alle områder i Norge, hindre prisøkning, ivareta kvalitet og seriøsitet i drosjenæringen, unngå sosial dumping, unngå trafikale og miljømessige utfordringer mv. (se punkt 5 under),
- sentraltilknytningsplikten bør opprettholdes for å sikre en ryddig, profesjonell og seriøs drosjenæring, det bør stilles strengere krav til sentralenes kontrollfunksjon og det bør gjeninnføres en minimums bindingstid til sentralene for løyvehaverne (se punkt 6 under),
- tildelingskriteriene for løyver bør endres ved at ansiennitetsvilkåret bortfaller (se punkt 7 under),
- kravet til hovederwerb bør videreføres for å ivareta profesjonaliteten og kompetansen i drosjeyrket (se punkt 7 under),
- for å ivareta seriøsiteten i drosjenæringen, kvaliteten i drosjetjenestene og sikkerheten til passasjerene, er det nødvendig å stille strengere krav til løyvehavere og sjåførere gjennom obligatoriske opplæringsprogrammer samt skriftlige og praktiske prøver (se punkt 8 under),
- det er nødvendig med streng håndheving av drosjereguleringen og å ha effektive kontrollordninger (se punkt 8 under),
- taksameterkravet bør videreføres for å unngå prismanipulering og skattesvik (se punkt 9 under),
- lokal regulering av drosjenæring og lokale løyvemyndigheter er nødvendig (se punkt 10 under), og
- de særskilte løyvekategoriene, dvs. drosjeløyve, selskapsvognløyve, løyve for transport av funksjonshemmede og utvidet drosjeløyve, bør beholdes (se punkt 11 under).

Vi bemerker også at **vi har bestilt en rapport fra Transportøkonomisk institutt (TØI)** om drosjemarkedet i store byer, med fokus på Oslo. Denne rapporten vil inneholde en beskrivelse av utfordringer som ligger i markedsstrukturene i dag og alternative måter å løse disse på i form av reguleringer. På grunn av stor arbeidsmengde hos TØI, vil rapporten trolig være klar i slutten av januar eller starten av februar 2019. Rapporten vil ettersendes når den er klar.

3.3 OVERORDNET OM KILDEBRUKEN OG DEN EØS-RETTLIGE TILNÆRMINGEN TIL SD

Videre bemerker vi at vi forstår at SD oppgir ESAs grunnleggende uttalelse om den norske drosjereguleringen som en av begrunnelsene for de foreslåtte endringene, og at SD oppfatter uttalelsen dithen at Norge er forpliktet

til å oppheve behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten. Vi mener at dette er en feil tilnærming til EØS-retten og innholdet i ESAs grunngitte uttalelse. Vår oppfatning er at **både behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og sentraltilknytningsplikten som følger av dagens drosjeregulering, ligger innenfor Norges EØS-rettslige handlingsrom**. Vi mener at ESA ikke har hatt tilstrekkelig informasjon om systematikken i det norske drosjesystemet og hensynene bak den norske drosjereguleringen da de foretok sin vurdering, og at ESA ville konkludert annerledes dersom de hadde denne informasjonen på vurderingstidspunktet. Vi vil redegjøre nærmere for dette i punkt 12 under.

I tillegg bygger store deler av de fremsatte endringsforslagene på **delingsøkonomiutvalgets rapport** NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer».

Bilag 1 Delingsøkonomiutvalgets rapport, NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer»

Som et generelt utgangspunkt er vi positive til delingsøkonomi, i den forstand at det iverksettes tiltak som sørger for utnyttelse av tilgjengelige ressurser i samfunnet. Vi mener imidlertid at drosje ikke er egnet for delingsøkonomi, og vi savner utredninger av de samfunnsøkonomiske konsekvensene som følger av en deregulering av drosjenæringen i delingsøkonomiutvalgets rapport. Som det vil fremgå i punkt 5 - 11 under, er det en rekke uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser som følger av en deregulering. Det er derfor uheldig at delingsøkonomiutvalget ikke har utredet disse konsekvensene i sin rapport. Vår oppfatning er derfor at rapporten ikke kan tillegges vesentlig vekt som begrunnelse for at deregulering bør finne sted.

Videre kan vi ikke se at SD i høringsnotatet har omtalt **konsekvensene av deregulering i andre europeiske land**, eller har vist til offentlig tilgjengelige **forskningsrapporter og utredninger som tilsier at deregulering ikke bør finne sted**. Dette mener vi er uheldig, med hensyn til de omfattende endringsforslagene som fremstilles i høringsnotatet og konsekvensene som dereguleringen vil få for drosjenæringen og drosjekundene. Det bekymrer oss også at SD heller **ikke har drøftet virkningene som dereguleringen vil få for henholdsvis eksisterende drosjenæring, nye aktører i drosjenæringen, annet næringsliv som benytter drosjetjenester og for samfunnet for øvrig**. På grunn av disse manglende utredningene, kan vi ikke se at SD har fulgt retningslinjene som følger av Utredningsinstruksen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 19. februar 2016 for statlige tiltak¹, eller den tilhørende veilederen for utredning av konsekvenser for næringslivet². På denne bakgrunnen frykter vi at SD har fremsatt et forslag om regelendringer basert på et mangelfullt vurderingsgrunnlag.

4 UTVIKLINGEN I OSLOS DROSJEMARKED FRA 1980-TALLET OG FREM TIL I DAG

4.1 INNLEDNING

Utviklingen i Oslos drosjemarked og reguleringen av dette siden 1980-tallet og frem til i dag, er egnet til å belyse to viktige temaer som må hensyntas i arbeidet med ny drosjeregulering:

- 1) Liberalisering i form av økt antall drosjebiler, fører til økte, og ikke reduserte, priser. Dettens skyldes markedssviktene omtalt i punkt 5.4.1 under.
- 2) Drosjemarkedet har dessverre vært preget av en rekke forsøk på skattejuks, trygdejuks og andre forsøk på svindel. I tider med mange drosjer og dårligere inntjening, viser historikken til drosjenæringen i Oslo at aktørenes ulovlige kreativitet har økt. Drosjesentralene og de strenge kravene til fastmonterte tekniske innretninger for kontroll i bilene (taksametrene), har hatt en sentral rolle i arbeidet med å avdekke og avklare omfanget av denne svindelen.

Den historiske utviklingen i drosjenæringen i Oslo, viser tydelig behovet for drosjesentraler, strenge kvalitetskrav og gode kontrollrutiner. I tillegg viser historikken at frislipp av løyver ikke er et egnet virkemiddel

¹ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

² Se https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/veiledninger/veiledninger/veiledning_101/veiledning_101.pdf

for å sikre lave priser og god kvalitet på drosjetjenester. Vi vil derfor i punkt 4.2 – 4.15 under, oppsummere hovedpunktene i den historiske utviklingen i drosjenæringen i Oslo.

4.2 1980-TALLET

Fra midten av 80-tallet var det stort fokus på at Oslo Taxi, som på det tidspunktet hadde monopol på drosjetjenester i Oslo, ikke klarte å levere nok drosjetjenester til byens befolkning. I mai/juni 1985 var det derfor en rekke oppslag i VG og Aftenposten om «altmuligmannen» Henning Holstad, som søkte om tillatelse til å starte en drosjesentral med 200 drosjebiler.

Prisdirektør i Prisdirektoratet, Egil Bakke, uttalte til Aftenposten 13. januar 1986:

«Hvis det åpnes for mer konkurranse i drosjenæringen vil det også bli bedre service.»

I sin årsberetning for 1985, gjentok Prisdirektoratet forslaget om å oppheve drosjemonopolet i norske byer. Prisdirektøren uttalte videre til Aftenposten at en begrensning av antallet drosjeløyver og takstregulering skulle fjernes. Prisdirektøren hevdet at dette ville føre til dyrere drosje i perioder med stor etterspørsel, mens takstene ville reduseres i perioder med mindre etterspørsel. Prisdirektøren viste til at en slik ordning hadde fungert godt i mange amerikanske byer, som tidligere hadde foretatt deregulering av drosjemarkedet.

Fra 1987, var det dessuten en rekke oppslag i media om skattejuks i drosjenæringen i Oslo. Skattedirektoratet uttalte i 1987 at *alle* stikkprøver og bokettersyn i drosjenæringen hadde avdekket skattefusk og unndragelser.

4.3 SKATTESVIK - KONTOLLPROSJEKT 1 – OPPSTART 1992/93

I 1992/1993 ble det foretatt et begrenset antall kontroller av drosjenæringen, hvorav samtlige kontroller konkluderte med at det var betydelige inntektsunndragelser i bransjen.

Kontrollene avdekket både svart omsetning og svart avlønning av sjåfører. Videre avdekket kontrollene også betydelige mangler ved inntektslegitimasjon. Det ble blant annet avdekket at det ble foretatt makulering av opprinnelige utskrifter fra taksametre, som ble erstattet med ny inntektslegitimasjon laget for hånd. Det var ingen muligheter for å verifisere at de nye tallene samsvarte med de opprinnelige tallene. På denne bakgrunnen ble det foreslått nye regler om inntektslegitimasjon for drosjeeiere, som i dag fremgår av bokføringsforskriften § 8-2.

I tillegg ble det gjennomført en effektmåling av endring i omsetning, innberettet lønn på sjåførene og endring i næringsinntekt i perioden 1992 - 1998. Målsettingen var å undersøke om de kontrollene som ble foretatt, og informasjonen fra disse kontrollene, hadde hatt en målbar effekt. Effektmålingen ga følgende resultater:

- 1) omsetningen steg med 112 % (justert for pris og trafikkvekst),
- 2) innberettet lønn steg med 457 % (justert for pris og trafikkvekst), og
- 3) næringsinntekten steg med 75 % (justert for pris og trafikkvekst).

Effektmålingen bekreftet inntrykket fra de foretatte kontrollene, som tilsa at det forut for kontrollene i 1992/93 var en stor grad av svart avlønning og omsetning i drosjebransjen.

4.4 SLUTTEN AV 1990-TALLET - ÅPNET FOR KONKURRANSE MELLOM SENTRALER I OSLO

Bystyret i Oslo vedtok 18. januar 1989 å tilrettelegge for opprettelse av flere drosjesentraler i Oslo. Tilslutningsplikten for drosjeeiere skulle opprettholdes, og byrådet fikk fullmakt til å fastsette et minimum antall ordinære drosjeløyver som hver sentral skulle ha.

Det var likevel først i september 1998 at Samferdselsetaten behandlet søknader om opprettelse av nye drosjesentraler. Den 11. november 1998 vedtok bystyret at Dør til Dør AS (senere Taxi 2) og Norgestaxi skulle få tillatelse til å starte drosjesentraler. Samtidig vedtok bystyret å øke antallet ordinære drosjeløyver med 300 løyver fra 1 290 til 1 590, samt å øke antallet reserveløyver fra 500 til 650. Totalt tilsvarte dette 2 240 drosjeløyver i Oslo. Til sammenlikning er det 1780 ordinære drosjeløyver og ca. 90 reserveløyver i Oslo i desember 2018. Økningen i antallet løyver medførte dårligere kapasitetsutnyttelse for sjåførene, og dessuten økte priser fordi drosjesjåførene måtte kompensere inntektstap ved færre turer med høyere pris per tur.

I midten av mai 1999 var drosjemonopolet historie, og Taxi 2 og Norgestaxi ble etablert. Fra høsten 1999 begynte sentralene å konkurrere om kundene. Den 29. mai 2000 vedtok Konkurransetilsynet at drosjesentraler i uregulerte områder kunne fastsette felles takstregulativer og sonetakster, samt inngi felles pristilbud og anbud på vegne av de løyvehaverne som var tilsluttet sentralen. Med dette vedtaket kunne sentralene for første gang selv fastsette maksimalpriser.

Den 28. august 1998 skrev redaksjonssjef i Aftenposten at byrådet i Oslo hadde gjort det til en av sine fanesaker å oppheve monopoler. Virkningen ble blant annet at Falken overtok TT-kjøring, og funksjonshemmede opplevde å måtte vente timevis på rullestoltransport. Erfaringene fra Sverige viste at oppløsning av drosjemonopolet ikke bare ga kortere køer og flere biler, men også betydelige prisøkninger. Sverige hadde 10 - 15 selskaper som opererte helt fritt og med ulike priser. Prosjektet i Sverige ble stemplet som en fiasko av Aftenposten.

Den 14. september 1998 uttalte direktøren i Forbrukerrådet, Per Anders Stalheim, i et debattinnlegg i Aftenposten, at han ikke hadde store forventninger til opphevelse av drosjemonopolet i Oslo. Direktøren skrev bl.a. som følger:

«Drosjetjenesten egner seg ikke for konkurranse. For at markedet skal virke som ønsket, må det være balanse mellom selger og kjøper. En part må ikke ha makt over den andre. Det må være alternativer der og da for den som skal kjøpe, og kundene må ha informasjon slik at de kan sammenligne både priser og kvalitet. For de fleste taxikunder vil disse kravene ikke være oppfylt.»

Det Stalheim beskrev i ovennevnte sitat, er det som i samfunnsøkonomien betegnes som markedssvikt. Som det følger av punkt 5.4.1 under, er ikke drosjemarkedet selvregulerende og må derfor reguleres for å fungere som ønsket. Man var med andre ord klar over denne problemstillingen allerede på slutten av 90-tallet.

Oslo lufthavn Gardermoen åpnet oktober 1998, hvilket medførte at transportoppdragene til og fra Oslo/Fornebu opphørte. Dette medførte at drosjenæringen mistet en betydelig del av den totale drosjetransporten.

Etter søknad fra Norgestaxi, vedtok byrådet i Oslo i mars 2000 å øke antallet ordinære drosjeløyver med 150 løyver. Det vil si at løyveantallet økte fra 1 590 ordinære løyver til totalt 1 740 løyver. Antallet reserveløyver økte med 25 til totalt 625. Totale antall løyver i Oslo økte dermed til 2 365.

11. desember 2000 vedtok Samferdselsetaten regler for overgang mellom drosjesentraler i Oslo. For å gi de nyopprettede drosjesentralene stabilitet i oppstartsfasen, ble det besluttet at tilknyttede løyvehavere skulle ha en bindingstid til sentralen i tre år fra løyvets første tildelingsdato.

19. desember 2002 vedtok Samferdselsetaten å øke løyvetallet med ytterligere 150 løyver, slik at det totale antallet ordinære løyver økte til 1 890. Resultatet av det økte løyveantallet ble lavere kapasitetsutnyttelse per drosje, og derav også høyere drosjepriser. Denne situasjonen ble blant annet omtalt av Aftenposten, som den 8. april 2003 skrev at Oslo var full av tomme drosjer.

Den 10. april 2003 vedtok byrådet opprettelse av 40 nye ordinære løyver og en ordning som innebar en gradvis omfordeling av et visst antall løyver fra Oslo Taxi til Norgestaxi og Taxi 2.

4.5 SKATTESVIK - KONTROLLPROSJEKT 2 - OPPSTART 2002/2003

På begynnelsen av årtusenskiftet fikk skattemyndighetene i Oslo en rekke tips om at det skjedde betydelige skatteunndragelser i drosjebransjen, og at mange hadde fått bistand fra en regnskapsfører for å unngå å bli avslørt. Det ble gjennomført 341 bokettersyn, og det ble konstatert at 419 millioner NOK urettmessig ikke var bokført som omsetning. Det fremkom under etterforskningen til politi og skattemyndighetene at det var utarbeidet et eget dataprogram, som gjorde det mulig å produsere falske skiftlapper. Myndighetene fikk kontroll på drosjenes reelle omsetning i disse sakene, fordi taksametrene ikke lot seg manipulere. Det var med andre ord systemer utenfor taksameteret som var blitt manipulert. Videre fremkom det at den delen av omsetningen som drosjesentralene var kjent med (kredittomsetningen), ikke var manipulert. Både drosjesentralene og de fastmonterte taksametrene var derfor helt sentrale for å avsløre, klarlegge og begrense svindelforsøkene.

Under kontrollene ble det også konstatert svart avlønning på ca. 116 millioner NOK, og et stort omfang av såkalt ulovlig bortbestyring (utleie av løyve til en annen løyvehaver uten at det meldes ifra til

løyvemyndighetene eller drosjesentralen) og med tilhørende svart omsetning (manglende innrapportering av inntekt fra leietaker og utleier). Som følge av at store deler av avlønningen ikke ble innberettet, ga dette i tillegg sjåførene mulighet til å misbruke ulike trygde- og stønadsordninger. NAV rapporterte blant annet om flere hundre tilfeller av misbrukssaker, mens kommunerevisjonen i Oslo avdekket svindel med sosialtrygd i 110 saker for ca. 8 millioner NOK til sammen. Etterforskningen og saksbehandling av svindelsakene, var svært ressurskrevende for samfunnet. Skatteetaten har anslått at de benyttet nærmere 100 årsverk, til en kostnad på 35 – 40 millioner NOK, på disse sakene. Dette inkluderer ikke ressurser benyttet av NAV, kommunerevisjon, påtalemyndigheten eller domstolene.

4.6 OPPRETTELSEN AV CITY TAXI

City Taxi ble vedtatt opprettet i februar 2005. Eieren av City Taxi ble i 2002 dømt til 60 dagers betinget fengsel for brudd på regnskapsloven og ligningsloven.

4.7 2005 TIL 2006 - COWIS VURDERING AV OMFORDELINGSORDNINGEN - REGLEMENT FOR OVERGANG MELLOM SENTRALER

I 2005 fikk COWI AS i oppdrag fra Oslo kommune å evaluere ordningen med omfordeling av drosjeløyver fra Oslo Taxi til de mindre sentralene. Evalueringen ble utgitt 24. november 2005. I rapporten omtales blant annet potensialet for ytterligere takstreduksjon (rapportens punkt 3.1.1):

«Sentralene hevder det at det ikke er mulig med ytterligere reduksjon av takstene i Oslo. Det høye antallet biler i Oslo gjør at hver bil får mye venting og tomkjøring, og dermed en inntjening som ifølge flere av sentralene allerede er på et minimumsnivå.»

I rapportens punkt 4.1.2 fremkommer det at Norges Taxiforbund mente at Oslo hadde for mange løyver, og derfor ba om en utredning av behovet:

«Uten en slik behovsprøving vil man ikke kunne lage en fungerende taxipolitikk. Riktig antall taxier skal være så stort at det gir et godt tilbud til kundene, samtidig som det ikke er større enn at hver taxieier kan drive på en anstendig måte og med et anstendig økonomisk resultat.»

Byrådet vedtok 8. juni 2006 å videreføre omfordelingsordningen.

1. april 2006 vedtok Samferdselsetaten regler for overgang mellom sentraler i Oslo kommune. Regelverket medførte i praksis at en løyvehaver hadde en bindingstid til en drosjesentral på minst 2,5 år før han eller hun kunne kjøre for en annen sentral.

4.8 OPPRETTELSEN AV CHRISTIANIA TAXI AS

Christiania Taxi AS ble opprettet i juli 2006.

4.9 SKATTESVIK – KONTROLLPROSJEKT 3 - OPPSTART 2006/2007

Etter at kontrollene som startet i 2002/2003 ble avsluttet, ble det foretatt nye kontroller med oppstart i 2006/2007. De nye kontrollene viste at omtrent 205 millioner NOK uberettiget var unnlatt bokført som omsetning, og at 95 millioner NOK uberettiget var unnlatt innberettet som lønn. Kontrollen avdekket at det hadde blitt utviklet "nye" metoder for å unndra inntekt til beskatning. På grunn av skattesviksakene, ble det foreslått å innføre regler med bl.a. strengere krav til taksametre. I en rapport fra skattesviksaken i pkt. 7 skrev politiet blant annet at:

«Det er i Oslo avdekket nærmest "mafia" tilstander ved at få personer styrer store deler av bransjen enten ved bestyrerordninger eller svart drift av andres løyver.»

I Oslopuls 13. oktober 2006 uttalte leder av drosjesjåførgruppen i Oslo Transportarbeiderforbund, Tore Løkkeberg, følgende om skatte- og trygdejuks som hadde funnet sted i drosjenæringen:

«Vi forsvarer ikke skatte- og trygdejuks, men vi forstår det.»

Løkkeberg ga politikerne i Oslo mye av skylden for jukset i næringen. Det var for mange drosjer i Oslo, og inntektsgrunnlaget for sjåførene var derfor borte. Nestleder Dagfinn Nilsen uttalte:

«Det er ikke mange yrker du må jobbe 14 timer om dagen for å få en anstendig årslønn. Da er det lett for enkelte å ta den lette veien for å tjene penger.»

Han presiserte at medlemmer som ble tatt for juks, ikke fikk bistand fra foreningen.

Den 15. november 2007 fremmet stortingsrepresentantene Borghild Tenden, Odd Einar Dørum og Trine Skei Grande et representantforslag, der de ba «om tiltak for å bekjempe juks og svindel og organisert kriminalitet i drosjenæringen». Bakgrunnen var at de var bekymret for utviklingen av drosjenæringen i Oslo.

I byråds sak 1055/08 den 29. april 2008, innstilte byråden blant annet på en skjerping av vandelskravet ved tildeling av drosjeløyver. Byråden skrev at skjerpingen av vandelskravet hadde en klar sammenheng med forsvarlig drift av drosjeløyve.

4.10 OPPRETTELSE AV BYTAXI I 2007

ByTaxi fikk konsesjon til å drive drosjesentral høsten 2007.

4.11 AVVIKLING AV OMFORDELINGSODNINGEN – OPPHEVLESE AV LØYVEHAVERNES BINDINGSTID – VARIASJON I ANTALL LØYVER

Byrådsavdelingen for næring og idrett sendte 21. mars 2009 et brev til alle drosjesentralene i Oslo om at omfordelingsordningen av ledige drosjeløyver fra Oslo Taxi opphørte. Samtidig opphørte løyvehavers bindingstid til drosjesentraler på 2 år (i praksis 2,5 år), og ble erstattet av en bindingstid på 3 måneder. Det ble også vedtatt at reserveløyvene skulle inndras, og at ordningen med bestyrerkontrakter skulle avvikles.

Den 25. mars 2009 sendte byrådsavdelingen brev til Næringsetaten med kopi av brevet til alle drosjesentralene i Oslo. I siste avsnitt fikk etaten pålegg om å ikke tildele ledige løyver. Begrunnelsen fra byrådsavdelingen var som følger:

«Næringsetaten bes videre å ikke tildele flere ledige drosjeløyver. Næringsetaten ble i brev av 05.02.2009 bedt om å tildele ledige løyver. Den senere tid har det imidlertid kommet en rekke tilbakemeldinger fra næringen og også etaten selv, om at det er betydelig overkapasitet av drosjer i Oslo. Dette kan bl.a. ha sammenheng med finanskrisen. Næringsetaten bes derfor inntil videre å ikke tildele flere ledige løyver før det er foretatt en nærmere vurdering av dette.»

Under overskriften «Stappfullt på holdeplassen», omtalte ettermiddagsutgaven av Aftenposten 18. november 2009 utfordringene med overkapasitet av drosjer i Oslo. Det ble blant annet vist til drosjesjåfører som påpekte at det hadde vært merkbart mer tomkjøring de siste årene, kombinert med en dårligere inntjening. Drosjesjåførene uttalte at det ikke var ledige plasser på drosjeholdeplassene, og at drosjene derfor måtte kjøre ledig rundt i byen.

4.12 2010 – SKJERPEDE KRAV TIL TAKSAMETRE

I kjølvannet av svindelsakene som vi omtalte over, fastsatte Justervesenet ytterligere skjerpede krav til taksametre og kontrollen av taksametre i taksameterforskriften 1. oktober 2009. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2010, og gjelder fremdeles i dag.

4.13 2012 – UTLEVERING AV 250 LØYVER

Av de tilgjengelige løyvene i Oslo, ble det i 2012 vedtatt å utlevere 250 tidligere tilbakeholdte løyver i Oslo. Dette resulterte i en nedgang i utnyttelsesgraden per drosje i Oslo, som videre resulterte i en prisøkning på drosjetjenester.

4.14 SKJERPING AV DROSJESENTRALENES RAPPORTERINGSPLIKT

I 2013 vedtok Stortinget at alle drosjesentraler årlig skulle gi Skatteetaten opplysninger om drosjeløyvene som var tilknyttet sentralen. Bakgrunnen for innføringen var et ønske om bedre kontroll på drosjenæringens overholdelse av skatte- og avgiftsreglene. Opplysningsplikten er i dag regulert i skatteforvaltningsloven § 7-5 syvende ledd og skatteforvaltningsforskriften § 7-5-15 flg.

4.15 VEDTAKELSE AV DROSJEFORSKRIFTEN

Drosjeforskriften i Oslo ble vedtatt 15. mai 2013³, med skjerpede krav til løyvehavere og sentraler. Forskriften har senere blitt adoptert i Bergen. Drosjeforskriftens formålsbestemmelse i § 1 gir en god beskrivelse av bakgrunnen for innføringen:

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

4.16 TO NYE SENTRALER I 2015

To søkere fikk juni 2015 sentralgodkjenning med frist på ett år til å oppfylle kravet om 50 løyver tilknyttet sentralen. Den ene aktøren med billigkonsept, klarte ikke å tiltrekke seg én eneste løyveholder. Konesjonen ble derfor trukket tilbake.

4.17 VEDTAKELSE AV NULLUTSLIPPSKRAV I 2018

Den 19. desember 2018 vedtok bystyret i Oslo kommune å endre drosjeforskriften i Oslo ved innføring av nullutslippskrav til drosjer.⁴ Det ble vedtatt å gi forskriftens § 23 første ledd følgende ordlyd:

«Løyveholder plikter å påse at drosje registrert for inntil ni personer ikke har utslipp fra forbrenningsmotor.»

Videre ble det vedtatt at drosjesentralene skal ha en plikt til «straks skriftlig å meddele løyvemyndigheten (...) dersom en drosje tilknyttet sentralen ikke oppfyller miljøkravet i § 23 første ledd.»

4.18 OPPSUMMERING

Som det fremgår av gjennomgangen av historikken til drosjenæringen i Oslo, har det i en årrekke vært store utfordringer med skattesvik og kriminalitet i drosjenæringen. Dette er også bakgrunnen for vedtakelsen av drosjeforskriften i Oslo, og de strenge kravene som stilles til løyvehavere og drosjesentralene. Av samme grunn, ble også taksameterkravene skjerpet. I tillegg viser gjennomgangen en viktig effekt av økning i antallet løyver, nemlig lavere kapasitetsutnyttelse og prisøkning. Vi mener at erfaringene fra drosjenæringen i Oslo og reguleringen som har blitt innført som en følge av dette, må tillegges vekt når det skal vurderes hvilke konsekvenser de foreslåtte endringene i drosjereguleringen vil medføre.

5 BEHOVSPRØVINGEN (ANTALLSBEGRENSNINGEN) OG DRIVEPLIKTEN BØR OPPRETTHOLDES

5.1 INNLEDING OG OVERSIKT

SD foreslår i høringsnotatets side 36 flg. punkt 5.2 å oppheve behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten. Dette begrunnes med at dagens ordning utgjør en etableringshindring for nye aktører, og derav begrenser konkurransen og hindrer utvikling av nye innovative forretningsmodeller.

Vi mener det er en rekke grunner til å beholde dagens behovsprøving og driveplikt. For det første er det **flere gode begrunnelser for å begrense tilgangen** til drosjemarkedet. Dette beskrives blant annet av Transportøkonomisk institutt (heretter «TØI») i forskningsrapporten «Taxis as a Part of Public Transport», som ble publisert i august 2016.

Bilag 2 Rapport fra TØI, «Taxis as a Part of Public Transport» av august 2016

På rapportens side 37, oppsummeres noen av begrunnelsene for å begrense antallet drosjeløyver i et drosjemarked:

«There are several reasons to limit entry into the taxi market:

³ Se forskriften her: <https://lovdata.no/dokument/OV/forskrift/2013-05-15-490?q=drosjeforskrift%20oslo>

⁴ Se vedtak her: https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bystyret%2F2018_12%2F1283724_1_1.pdf

- to prevent crowding at stands and in city centres,
- to maintain profitability (to compensate for other duties, as 24-hour service requirements or specific quality standards),
- to protect workers, as wages are lower and working hours longer for drivers operating in the open entry system,
- entry regulation may prevent overcharging (some evidence can be found in Nelson/Nygaard, 2008).»

For det andre er det **et godt formål bak dagens ordning**, nettopp å sikre et tilstrekkelig tilbud av drosjetjenester i hele landet og til alle døgnets tider. For det tredje følger det **en rekke uheldige konsekvenser av å oppheve behovsprøvingen** (antallsbegrensningen), som vi mener ikke veier opp for at flere aktører får tilgang til drosjemarkedet. Disse konsekvensene vil vi redegjøre nærmere for i punkt 5.2 – 5.7 under, og er som følger:

- Tilbudet vil øke i områdene med høyest etterspørsel og mest lønnsomhet, mens tilbudet vil bli dårligere eller ikke-eksisterende i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delene av markedet. Også byene kan oppleve et dårlig drosjetilbud på visse steder og til visse tider i gateturmarkedet (se punkt 5.2 under).
- Driveplikten må oppheves dersom behovsprøvingen oppheves. Det må i så fall finnes et alternativ til driveplikten, som sikrer et tilstrekkelig drosjetilbud i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmentene. Vi kan ikke se at forslaget om å tildele eneretter med eller uten kompensasjon er et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, verken i tynt befolkede områder eller i tettbefolkede områder som i byene eller tettsteder til byene (se punkt 5.3 under).
- Uten behovsprøving og driveplikt, vil prisene på drosjetjenester øke (se punkt 5.4 under).
- Dårligere arbeidsforhold for drosjesjåfører, sosial dumping og utvikling av et løsarbeidersamfunn er sannsynlige utfall ved overetablering (se punkt 5.5 under).
- En deregulering vil gjøre kvaliteten på drosjetjenester dårligere, og vil svekke seriositeten til drosjenæringen (se punkt 5.6 under). Det vil følgelig oppstå et stort behov for strenge kvalitetskrav og gode kontrollordninger for å ivareta gode kundeopplevelser og kundenes tillit til drosjenæringen (se også punkt 8 under).
- Trafikale og miljømessige utfordringer vil ytterligere forverres i de mest lønnsomme områdene der miljøproblemene og trafikale problemer allerede er størst, herunder i de største byene (se punkt 5.7 under).

For øvrig vil vi bemerke at vi er uenige i at dagens ordning med antallsbegrensning hindrer utvikling av nye innovative forretningsmodeller. Vi viser i denne sammenhengen til de teknologiske løsningene som allerede er utviklet og tilgjengelig for drosjekunder i dag, og som er nærmere beskrevet i punkt 2.2. – 2.5 over.

5.2 KONSEKVENSER FOR DROSJETILBUDET

5.2.1 Det må forventes at tilbudet reduseres eller bortfaller helt i mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkeder

Vi er enige med SD om at en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten vil medføre en generell økning i tilbudet på drosjetjenester i Norge. Med tilbud på drosjetjenester mener vi i denne sammenhengen antallet aktører som til enhver tid tilbyr drosjetransport i et område. Det følger imidlertid flere uheldige konsekvenser av økning i tilbudet på drosjetjenester. Disse konsekvensene beskrives i punkt 5.4 - 5.7 under. Dessuten vil tilbudspåvirkningen bli ulik i de områdene og til de tidene der det er lavere eller ikke-eksisterende lønnsomhet, og i de områdene og til de tidene der det er høyere etterspørsel og lønnsomhet. Vi forstår at SD i utgangspunktet ikke utelukker at drosjetilbudet kan reduseres eller bortfalle helt i de ulønnsomme delmarkedene ved en oppheving av behovsprøvingen, idet SD på side 39 i høringsnotatet skriver at (vår understreking og utheving):

«Med opphevingen av driveplikten kan departementet ikke utelukke at drosjetilbudet i de ulønnsomme delmarkedene vil kunne bli redusert, eller bortfalle helt».

Vi antar at formuleringen bygger på Delingsøkonomiutvalget sin rapport NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer» (bilag 1). På side 109 i rapporten skrev Delingsøkonomiutvalget som følger (vår understreking og utheving):

«Bortfall av driveplikten kan tenkes å svekke drosjetilbudet i tynt befolkede områder og på tider av døgnet med liten etterspørsel.»

Vi vil i denne sammenhengen vise til at det ikke bare er en **mulighet** for at tilbudsvirkningen blir ulik i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmentene på den ene siden, og de mest lønnsomme markedssegmentene på den andre. Det kan tvert imot **forventes** en slik effekt, hvilket bekreftes av flere kilder. Oslo Economics har blant annet konkludert med dette i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» datert 16. mai 2017.

Bilag 3 Oslo Economics rapport av 16. mai 2017 – «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse»

På side 27-28 i rapporten konkluderer Oslo Economics som følger med hensyn til virkningene av en opphevelse av antallsbegrensningen og driveplikten (vår understreking og utheving):

«Vi **forventer** at tilbudet av drosjetjenester vil øke i områder og perioder med høy etterspørsel og reduseres i områder og perioder med lav etterspørsel og lav lønnsomhet. Dagens tilbud på steder og tidspunkt med beskjedent inntektsgrunnlag vil reduseres eller forsvinne helt.»

At drosjesjåførene trekker mot de mest lønnsomme markedssegmentene og etterlater mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmenter med et dårlig eller ikke-eksisterende tilbud, underbygges blant annet av tidligere erfaringer med sammenslåing av løyvedistrikter i Norge. Oslo Economics beskriver dette på side 24 i rapporten:

«Eksempler på dette finner vi blant annet i Arna, nord for Bergen, der det har vært behov for å opprette egne løyver og en vaktordning som administreres av Bergen taxi (Hordaland fylkeskommune, 2016). Begrunnelsen har vært å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i Arna etter at kommunen ble slått sammen med Bergen. For å kompensere disse løyvehaverne får de fortrinnsrett på bestilte turer i Arna. Også på Askøy har tilgjengeligheten av drosjetjenester blitt redusert etter at området ble innlemmet i samme kjøreområde som Bergen, og det diskuteres behov for en særskilt vaktordning også der. Tilsvarende eksempler finnes også i ulike deler av Akershus, som er et felles kjøreområde med Oslo. Eksempelvis i Ski og Follo har drosjetilbudet periodevis vært dårlig som følge av at drosjene prioriterer turer i Oslo.»

Det skal også bemerkes at Norge har **en spesiell geografi og demografi**. Vi viser i denne sammenhengen til at Norge er et tynt befolket og langstrakt land i europeisk målestokk, og at Norge derfor på et generelt grunnlag har store områder med lav lønnsomhet. Dette har Oslo Economics bekreftet i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 25, der de konstaterer at (vår utheving og understreking):

«man kun unntaksvis vil kunne regne med at et marked er stort nok til at det vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt å opprettholde et drosjetilbud til alle døgnetimer.»

Videre viser også **erfaringer fra deregulering i andre land** at tilbudet reduseres eller bortfaller i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene ved deregulering. Oslo Economics beskriver bl.a. hvilken virkning opphevingen av antallsbegrensningen hadde i Sverige. På side 29 i rapportens Vedlegg 1 skriver de blant annet at antallet drosjer i Sverige økte med 22 % i årene 1997-2007. Videre kommenteres det at:

«I følge SOU 2016:86 er statusen i dag at det finnes en overetablering av taxier i visse storbyregioner, mens det finnes for få, eller ingen, kjøretøy, i visse landsbyområder.»

At effekten av oppheving av antallsbegrensningen kan bli at tilbudet reduseres eller bortfaller i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene, støttes også av Forbrukerrådets rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013».

Bilag 4

Forbrukerrådets rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013»

På side 14 i rapporten, skriver Forbrukerrådet blant annet at (vår understreking og utheving):

*«Det er lite tvilsomt at den totale tilgjengeligheten av taxier vil øke dersom vi opphever systemet med behovsprøving fordi antallet taxier i markedet øker. Forskning viser likevel en tendens til en vridning av tilbudet mot passasjertunge tider og områder som følge av deregulering. Det må derfor **forventes** at taxiene ved en deregulering velger å kjøre på steder der det er et stort kundegrunnlag.»*

Også Forbrukerrådet viser i denne sammenhengen til situasjonen i Sverige, gjerne omtalt som «taxidøden i Sverige».

Videre vil vi understreke at **også byene eller tettsteder til byene** kan oppleve et dårligere drosjetilbud til visse tider og visse steder i gateturmarkedet ved oppheving av antallsbegrensningen og driveplikten. Dette konkluderer blant annet Oslo Economics med i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 28 (vår understreking og utheving):

*«Den store variasjonen i etterspørsel mellom områder og tider indikerer etter vår vurdering at det vil finnes ulønnsomme markedssegmenter i store deler av landet, **også innenfor eller i nærhet av de store byene.**»*

Som sentrale aktører i drosjenæringen i hovedstaden, kan vi bekrefte at dette **allerede er en reell utfordring i Oslo i dag**. Utfordringen er at drosjene prioriterer å holde seg i sentrumsområdene, der det er mest etterspørsel og høyest lønnsomhet. Dette medfører at det ikke er umiddelbar tilgjengelighet på drosje i byområdene utenfor sentrum. I andre byområder, for eksempel i Holmenkollen, Holmlia eller på Stovner, må kunden derimot normalt bestille drosje via telefon, applikasjon e.l. med ventetiden som dette medfører. Det er heller ingen grunn til å forvente at eventuelle deltidssjåfører som slipper til i drosjemarkedet ved en deregulering, skal velge å prioritere kjøring og tilgjengelighet i disse delene av byen. Ved en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten, må det forventes at disse utfordringene blir større. Som vi kommer tilbake til i punkt 5.3, bekymrer det oss at SD ikke har foreslått tiltak som skal avhjelpe disse utfordringene i de største byene i Norge. Vi mener at utfordringene med dårlig eller ikke-eksisterende tilgjengelighet på drosje i mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkeder, kan løses ved at drosjesentralene pålegges en plikt til å sørge for at drosjer som er tilknyttet sentralen er tilstede på utsatte steder til bestemte tider av døgnet.

Som det fremgår av ovennevnte, må det **forventes** at drosjetilbudet reduseres eller bortfaller helt i mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkeder ved bortfall av antallsbegrensningen og driveplikten. Dette har betydning i samtlige områder i Norge, både i tettbefolkede byområder og tynt befolkede distriktsområder.

5.2.2 Overetablering i de største byene

Når det gjelder de største byene i Norge (Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø), viser vi til det allerede i dag enten er et tilfredsstillende drosjetilbud eller en overetablering av drosjer på grunn av for høyt antall løyver. Vi viser blant annet til at Oslo kommune ved Bymiljøetaten, i sitt høringsbrev av 7. november 2018, har foreslått å beholde løyveantallet på 1780 ordinære løyver. Dette løyveantallet har vært uendret i Oslo siden 2003. Bymiljøetaten gir videre uttrykk for at løyveantallet egentlig burde vært lavere enn det som foreslås:

«Tallmaterialet som fremkommer ovenfor og løpende generell tilbakemelding fra drosjenæringen tilsier at løyveantallet i Oslo bør nedjusteres. Det vil imidlertid kunne oppleves som frustrerende at løyvemyndigheten nedjusterer løyveantallet 8-10 måneder før eventuell antallsbegrensning oppheves, og det blir «frislipp» (...).»

Vi viser også til at Forbrukerrådet i sin rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013» (bilag 4) på side 7 gir uttrykk for at det generelt er god tilgjengelighet på drosje og at dette henger sammen med behovsprøvingen og driveplikten:

«Svar fra aktørene tyder på at det generelt er god tilgjengelighet av taxier i det konkurranseutsatte markedet. Dette er gledelig med tanke på at tilgjengelighet er det viktigste for kunden ved valg av taxi. God tilgjengelighet henger sammen med det som mange fremhever som en fordel ved dagens

organisering av taxisystemet gjennom ordningen med behovsprøving; fylkeskommunen som er løyvemyndighet kan bruke kjøreplikten til å styre taxitilbudet for å dekke kundens transportbehov.»

At Oslo **allerede har en overetablering** av drosjer i dag, betyr at overetableringen vil bli desto større ved oppheving av antallsbegrensningen. Tilsvarende vil overetablering bli resultatet av en deregulering i byene som har et **tilfredsstillende** drosjetilbud i dag. Overetableringen får igjen betydning for omfanget av de negative konsekvensene som følger av en deregulering, som omtalt i punkt 5.3 – 5.7 under. At det er en overetablering eller et tilfredsstillende drosjetilbud i byene, betyr samtidig ikke at kapasitetsutfordringene er fraværende. Som nevnt i punkt 5.2.1 over, er kapasitetsutfordringene fremdeles tilstede i form av at tilgjengelige drosjebiler holder seg i sentrumsområder, hvilket innebærer at det er mer utfordrende å finne en drosje på holdeplassene i utkanten av byene eller å finne en drosje på gata i byområdene utenfor sentrum. Ventetid må derfor påregnes for kundene i disse områdene. Denne utfordringen løses imidlertid ikke ved å øke antallet løyver, ettersom nye aktører naturlig vil søke til områdene med høyest etterspørsel og mest lønnsomhet. Som vi kommer tilbake til i punkt 6.5 under, vil en god løsning på denne utfordringen være å benytte drosjesentralene som verktøy for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme delmarkedene.

5.3 FORESLÅTTE VIRKEMIDLER FOR Å SIKRE ET TILFREDSSTILLEND E DROSJETILBUD I DE ULØNNSOME MARKEDSSEGMENTENE

I dag er det driveplikten, i kombinasjon med antallsbegrensningen, som sikrer et tilfredsstillende drosjetilbud alle steder i Norge og til alle døgnetts tider. Oslo Economics beskriver **samsillet mellom antallsbegrensningen og driveplikten** på side 33 i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» Vedlegg 2 (bilag 3) som følger:

«Som beskrevet i kapittel 3.3 kan dagens løyveordning ses på som en slags kontrakt mellom myndighetene og løyvehaver. Løyvehaver forplikter seg til å utføre noen bestemte samfunnsoppgaver, nærmere bestemt å betjene den fluktuerende etterspørselen etter drosjetjenester i et bestemt område, uavhengig av om de enkelte turene er bedriftsøkonomisk lønnsomme eller ikke. Motytelsen er at antallsbegrensningen gir en viss sikkerhet for løyvehavers inntekt gjennom å forhindre at for mange andre kan ta del av overskuddet på de lønnsomme turene.»

Videre konkluderer Oslo Economics med at driveplikten ikke kan videreføres dersom antallsbegrensningen bortfaller. Dette oppfatter vi også at SD er enige i, ettersom det er «*behovsprøvingen, og dermed den tilhørende driveplikten*» som foreslås opphevet på side 36 i høringsnotatet.

Som det fremgikk av punkt 5.2.1 over, må det forventes at drosjetilbudet reduseres eller bortfaller helt i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene ved en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Vi synes derfor i utgangspunktet det er positivt at SD i høringsnotatets punkt 5.3 foreslår alternative tiltak som skal ivareta drosjetilbudet i disse markedssegmentene. Vi mener likevel at det foreslåtte tiltaket til SD er lite egnet til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, sammenliknet med dagens behovsprøving og driveplikt.

Forslaget til SD på side 39 i høringsnotatet, innebærer at fylkeskommunen skal kunne «*tildel e eneretter i de tilfellene hvor markedet ikke tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår*». Det foreslås videre at **eneretter** kan tildeles både **med og uten økonomisk kompensasjon**, og at den geografiske avgrensningen av et enerettsområde skal følge kommunegrensene. Videre forstår vi forslaget innebærer at eneretter ikke kan tildeles i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere og høyere befolkningstetthet enn 80 innbyggere per km². Per juni 2018 innebærer denne terskelverdien at 38 kommuner er utelukket fra enerettsordningen, og at fylkeskommunene har mulighet til å innføre eneretter i de øvrige 384 kommunene.

Det som bekymrer oss i denne sammenhengen, er at en slik løsning **kun hensyntar mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmenter i områder med en viss befolkningstetthet**. Som forklart i punkt 5.2.1 over, kan også byene eller tettsteder til byene oppleve et dårlig drosjetilbud til visse **tider** ved oppheving av antallsbegrensningen og driveplikten. Dette skyldes store variasjoner i lønnsomheten, avhengig av ukedag, tidspunkt på dagen, sesonger osv. Variasjonene har også sammenheng med sjåførenes eget ønske om å tilby drosjetjenester, for eksempel i høytider som jul, ramadan og id al-fitr. I tillegg kan lønnsomheten også variere i ulike **områder** i byene, ettersom sentrumsområdene gjerne er mest lønnsomme og derfor kan gjøre tilbudet dårligere i byområdene utenfor sentrum. I Oslo er dette for eksempel tilfelle på Holmlia, der

befolkningstettheten er høy. Likevel må innbyggerne i dette området bestille drosje, fordi en liten andel av det totale antallet drosjebiler i Oslo prioriterer kjøring i dette området. Det er derfor ikke en nødvendig sammenheng mellom tilfredsstillende drosjetilbud og høy befolkningstetthet. Også byområdene vil med andre ord oppleve at markedet «ikke tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår» til visse tider og i visse områder. Vi mener derfor at SDs premiss for å avgjøre i hvilke tilfeller det ikke kan tilbys «et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår» slår feil ut, ettersom det **dessverre feilaktig legges til grunn at drosjetilbud og befolkningstetthet er korrelerende faktorer**. SDs forslag med eneretter avhjelper med andre ord ikke problemet med utilstrekkelig drosjetilbud i de større byene og tettstedene i Norge, og vi mener derfor at dagens ordning med antallsbegrensning og driveplikt er et bedre egnet alternativ.

I tillegg bemerker vi at SD på side 40 i høringsnotatet presiserer 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.» Videre ser vi at SD legger til grunn at løyvehavere med enerett kan «benytte inntjeningen fra driften i lønnsomme perioder til å subsidiere driften i ulønnsomme perioder». Det må i denne sammenheng bemerkes at det er **kontraktmarkedet som utgjør det lønnsomme delmarkedet i de fleste tynt befolkede områder** i Norge i dag. Enkeltturmarkedene er i slike områder lite lønnsomme. Videre antar vi at en eventuell kompensasjonsordning vil forutsette at enerettshaverne må være tilgjengelig for drosjebestilling gjennom hele eller store deler av døgnet, og at størrelsen på en kompensasjon ikke vil samsvare med den inntekten løyvehavere kunne oppnådd i kontraktmarkedet. Vi kan derfor ikke se at det vil være attraktivt for løyvehavere i distriktene å påta seg en slik enerett, uten at de samtidig kan supplere inntekten sin med inntekter fra kontraktskjøring.

Videre bemerker vi at SDs forslag legger opp til at **kun 38 av de totalt 422 kommunene i Norge (per juni 2018) vil utelukkes fra enerettsordningen**. Dersom det blir innført eneretter i alle kommuner der dette er en mulighet, vil med andre ord 384 kommuner være forbeholdt utvalgte enerettshavere uten at andre aktører kan etablere seg fritt i disse markedene. Vi frykter derfor **en oppsplitting av landet**, og at ønsket om **ett felles løyvedistrikt** kan bli en utopi for gatetur- og bestillingsmarkedet.

Dessuten viser vi til at Oslo Economics i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 25 har konkludert med at **kompensasjonsordninger som alternativ til behovsprøving gir en rekke utfordringer**:

«Gitt et ønske om å opprettholde et visst nivå av drosjetjenester vil det dermed være behov for regulering av tjenestetilbudet i både spot- og bestillingsmarkedet. Et naturlig alternativ til dagens modell er at det offentlige kompenserer for en fastsatt kjøreplikt gjennom statlig eller kommunalt kjøp. Dette vil likne på ordningene som finnes i dag der offentlige myndigheter kjøper inn tjenester som skoleskyss, pasientreiser og liknende i kontraktmarkedet. En ordning med offentlige kjøp vil ikke nødvendigvis være noen enkel administrativ løsning relativt til dagens behovsprøvde løyveordning. Myndighetene må i et slikt alternativ først kartlegge markedssegmenter som ikke i tilstrekkelig grad betjenes i et marked med fri konkurranse. Derne må det fastsettes et konkret behov og spesifikke krav til tjenestene som skal kjøpes inn, og det må kontrolleres av kravene oppfylles. En innkjøpsordning kan også gi opphav til statsstøtterettslige problemstillinger, blant annet knyttet til å dokumentere behovet for tjenestene i de ulike segmentene og at det ikke foregår ulovlig krysssubsidiering mellom skjermede og konkurranseutsatte markeder.»

På grunn av utfordringene med kompensasjonsordninger, bør det vurderes om kompensasjon i det hele tatt er et egnet virkemiddel i kombinasjon med eneretter som alternativ til driveplikt og behovsprøving. I tillegg oppfatter vi den foreslåtte enerettsordningen som veldig lik dagens driveplikt, men likevel slik at kompensasjon gis i stedet for skjerming fra konkurranse i drosjemarkedet gjennom antallsbegrensningen. Med hensyn til ovennevnte utfordringer med kompensasjonsordninger, mener vi at dagens ordning med driveplikt og behovsprøving er en vesentlig mer egnet og hensiktsmessig ordning for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i Norge enn det foreslåtte alternativet i høringsnotatet.

Dessuten viser vi til at kapasitetsutfordringene i drosjenæringen ikke løses i byene ved at flere tilbydere får etablere seg markedet. Dette skyldes at også de nye aktørene vil søke mot de mest lønnsomme sentrumsområdene med høyest etterspørsel. Kapasitetsutfordringene i byene, i form av mangel på umiddelbart tilgjengelige drosjer i byområder utenfor sentrum, vil derfor være tilstede uavhengig av antallet aktører. Dette kapasitetsproblemet løses til en viss grad i dag av driveplikten i kombinasjon med

antallsbegrensningen, og tilsier i seg selv at dagens løsning bør videreføres. Som det vil fremgå av punkt 6.5 under, mener vi at drosjesentralene bør benyttes som verktøy for å sikre tilgjengelighet på drosjer i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delene av markedet, herunder også i byene. Dette kan gjøres ved at sentralene får myndighet til å pålegge tilknyttede løyvehavere å være tilgjengelige på de stedene og til de tidspunktene der disse utfordringene er tilstede.

5.4 DEREGULERING VIL GI PRISØKNING

5.4.1 Drosjemarkedet kjennetegnes av en rekke former for markedssvikt

Vi oppfatter at høringsnotatet bygger på en forventning om at bedre konkurranseforhold i drosjenæringen vil gi et mer velfungerende marked. I høringsnotatets side 4 fremgår det nettopp at et av formålene bak endringsforslaget er å *«legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet som skal bidra til gode tilbud for de reisende»*. Selv om dette er en velbegrunnet forventning i et velfungerende marked, vil ikke denne forventningen slå til i markeder som ikke er selvregulerende. Som nevnt innledningsvis i punkt 3, eksisterer det en rekke former for markedssvikt i det norske drosjemarkedet. Drosjemarkedet er derfor et godt eksempel på et marked som ikke er selvregulerende. Markedssvikt betegner i denne sammenheng forhold som gjør at markedet ikke vil gi en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser i uregulert form.

Asymmetrisk informasjon er et illustrerende eksempel på markedssvikt i drosjemarkedet, og innebærer at informasjonen i markedet er skjevt fordelt. Oslo Economics beskriver dette på side 18 i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3):

«Opplysninger om hvem som tilbyr den mest effektive drosjeturen, er i liten grad tilgjengelig for kundene. Det gjør at drosjene har svake insentiver til å konkurrere på pris. Etterspørrene av drosjetjenester har dessuten ofte begrenset kunnskap om hva som er «riktig» pris for en drosjetur og hva som er raskeste vei. Kundene kan derfor utnyttes av opportunistiske tilbydere av drosjetjenester.»

Videre viser Oslo Economics til Konkurransetilsynets analyse av markedssvikt i form av asymmetrisk informasjon:

«Tilsynet peker videre på at søkekostnadene varierer med kundens lokalisering. Det vil være forskjell dersom man sammenligner «praie»-markedet, holdeplass, eller telefonbestilling. For de to første alternativene vil søkekostnaden blant annet bestå av kostnaden ved å vente på et billigere alternativ.»

Dersom en kunde takker nei til tilbudet fra en drosje som kjører forbi, er det usikkert hvorvidt det kommer en ny drosje innen kort tid, og om denne i tillegg tilbyr en lavere pris for turen. I mellomtiden kan man ikke holde på den første drosjen i påvente av et nytt tilbud. Dette reduserer dermed muligheten for kunden til å foreta en vurdering av pris og kvalitet. I disse markedssegmentene blir drosjesjåføren en lokal monopolist på bestillingstidspunktet. Kundene som er mest sårbare er for eksempel de som er førstegangsbesøkende til en by eller på grunn av et dårlig øvrig kollektivtilbud har få andre alternative transportmuligheter. Kunder som bestiller på telefon eller via en nettsjeneste eller «app» for prissammenligning, har en bedre mulighet og lavere kostnad, ved å orientere seg om priser hos konkurrerende sentraler.

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

Ovennevnte redegjørelse er et godt eksempel på en av de mange formene for markedssvikt i drosjemarkedet. Dessuten viser vi til redegjørelsen i punkt 2 over, der det fremgikk at gateturmarkedet, dvs. å ta drosje fra drosjeholdeplass eller å praie drosje på gata, utgjør en stor andel av det totale drosjemarkedet. Den store andelen gateturer vil ikke endres ved frislipp av løyver. Oppheving av antallsbegrensningen vil derimot medføre at flere aktører kan ta priser etter eget forgodtbefinnende, og vil derfor gjøre det desto vanskeligere for kunder å orientere seg i markedet.

Felles for de ulike formene for markedssvikter, er at det ikke oppstår balanse mellom tilbud og etterspørsel i et fritt marked. Dette påvirker blant annet ressursallokeringen og prisene. TØI har beskrevet dette i sin rapport «Taxis as a Part of Public Transport» (bilag 2) på side 27 som følger:

«Maintaining a balance between taxi supply and demand is at the core of taxi regulation.»

I høringsnotatets side 11 flg. viser SD til Konkurransetilsynets rapport «Et drosjemarked for fremtiden» av 2015. Vi oppfatter derfor at SD som et utgangspunkt er enig med oss i at markedssvikter er fremtredende i drosjenæringen.

Bilag 5 Konkurransetilsynets rapport «Et drosjemarked for fremtiden» av 2015

I denne rapporten konkluderer Konkurransetilsynet på side 16 flg. med at alle former for markedssvikt er tilstede i drosjemarkedet. De skriver bl.a. at:

«Drosjenæringen har utpreget seg ved tilstedeværelsen av nærmest alle disse hovedårsakene til markedssvikt. Dette innebærer at et helt uregulert marked ikke ville gitt et samfunnsmessig optimalt resultat.»

Deretter gjennomgår Konkurransetilsynet ulike kilder til markedssvikt i drosjemarkedet, herunder asymmetrisk informasjon, skalafortrinn og imperfekt konkurranse, eksterne virkninger, kollektive goder og fysiske egenskaper ved markedsplassen.

Oslo Economics konkluderer på tilsvarende måte i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 18:

«Behovet for, og utformingen av, drosjereguleringen henger også sammen med at markedet er kjennetegnet av en rekke former for markedssvikt.»

Også Oslo Economics gjennomgår deretter de tilstedeværende formene for markedssvikt i drosjemarkedet, herunder asymmetrisk informasjon, stordrifts- og skalafordeler, tosidige markeder og nettverkseffekter, eksterne virkninger og byttekostnader.

Vi oppfatter at det er en grunnleggende enighet om at drosjemarkedet kjennetegnes av en rekke former for markedssvikt, og at det derfor må erkjennes at markedet ikke er selvregulerende. Videre må det erkjennes at markedssvikter er tilstede både i tynt befolkede områder og i mer tettbefolkede områder som byer og tettsteder til byene.

5.4.2 Prisøkning

I høringsnotatet på side 93 viser SD til at det er usikkert om forslagene til reguleringsendringer kan føre til økte priser. SD viser blant annet til erfaring med prisøkning etter oppheving av maksimalpris, men forklarer dette dels med antallsbegrensningen:

«Det er usikkerhet knyttet til priseffekten av de foreslåtte reguleringsendringene. Effekten på pris kan være ulik på ulike steder og tider. I byer der maksimalprisen har blitt opphevet, har erfaringen i etterkant vært at prisene i disse områdene økte. Dette kan til dels forklares av konkurransebegrensningen med blant annet antallsregulering.»

Videre kommenterer SD bl.a. at regelendringene som foreslås kan bidra til lavere priser for kundene:

«Med regelendringer som gir grobunn for økt konkurranse, er det også trolig grunnlag for mer effektiv priskonkurranse som kan bidra til lavere priser for kundene.»

Vi er ikke enige i denne vurderingen. At en **oppheving av behovsprøving og driveplikt vil føre til økte priser på drosjetjenester**, bekreftes av flere kilder, forskning, erfaringer fra norske byer som har økt løyveantallet og erfaringer fra andre land som har gjennomført deregulering. Dette skyldes blant annet de eksisterende markedssviktene som omtalt i punkt 5.4.1 over, og at et større antall tilbydere i drosjenæringen vil medføre at sjåførene kompenserer færre turer per sjåfør med høyere priser per drosjetur.

TØI konkluderer blant annet med dette i rapporten «Taxis as a Part of Public Transport» (bilag 2) på side 11:

«Consequently, one would expect a high number of taxi vehicles, high fares and low salaries, poor quality and profits in a completely free market.»

Tilsvarende har blitt beskrevet av Forbrukerrådet i rapporten «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013» (bilag 4) på side 12:

«Et av de mest oppsiktsvekkende trekkene ved markedet er at prisene stiger når tilbudet øker.»

Videre viser Forbrukerrådet til erfaringer med deregulering i Sverige og Nederland, og skriver at:

«Prisøkningen ved et økt tilbud kan forklares med at de som tilbyr tjenestene må dekke inn det de taper i antall turer gjennom økte priser. (...) Erfaringer fra andre land viser den samme tendensen til økte priser i spotmarkedet når antallet taxier øker. I Nederland førte en deregulering til så stort press på prisene at man valgte å videreføre et system med maksimalpriser. (TØI, Regulerings av drosjenæringen.) I Sverige har den samme prisøkningen vist seg i spotmarkedet først og fremst hos friåkerne som ikke er tilsluttet en sentral. Ukyndige kunder som ikke kjenner markedet og prisnivået, risikerer å betale ågerpris i Sverige. Fra et forbrukerperspektiv er dette en svært uheldig effekt av en deregulering.»

Delingsøkonomiutvalget viser blant annet til Forbrukerrådets rapport, og skriver på side 98 i NOU 2017:4 (bilag 1):

«I drosjemarkedet har det vært en tendens fra næringens side til å dekke inn kostnader som oppstår som følge av overkapasitet gjennom å øke prisene, se særlig Forbrukerrådet (2013). Forbrukerrådet viser til at deregulering av drosjemarkedene i blant annet Sverige og Nederland har resultert i økte priser, i strid med det man skulle forvente dersom markedet var velfungerende. Longva m.fl. (2010) framhever at prisene har økt i byområdene der maksimalprisreguleringen er opphevet og det samtidig har vært en vekst i antall løyver. Dette gjelder særlig på tidspunkter med minst konkurranse.»

Oslo Economics konkluderer på tilsvarende måte i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 26:

«Særlig i spotmarkedet er det grunn til å tro at et frislipp som gir økt tilbud ikke vil gi lavere priser. Erfaringer blant annet fra Sverige og Nederland viser at det kan være vel så sannsynlig at prisene går opp i dette markedet. Videre at prisene blir mer differensierte basert på etterspørselen i de ulike segmentene.

En årsak til eventuelle prisøkninger i spotmarkedet er at et økt tilbud også gir økte totale kostnader i markedet. Den samme etterspørselen betjenes nå av flere biler og sjåførere, det blir lengre køer på holdeplassene og lavere kapasitetsutnyttelse for den enkelte løyvehaver og sjåfør. Som følge av tilstedeværelsen av markedssvikter så vil løyvehaverne potensielt ha mulighet til å velte disse kostnadene over på kundene ved å øke sluttbrukerprisene, og dermed søke å opprettholde inntekstgrunnlaget. De økte kostnadene kan også føre til økte priser i andre delmarkeder ettersom det gjerne er de samme løyvehaverne og sjåførere som betjener flere ulike segmenter.»

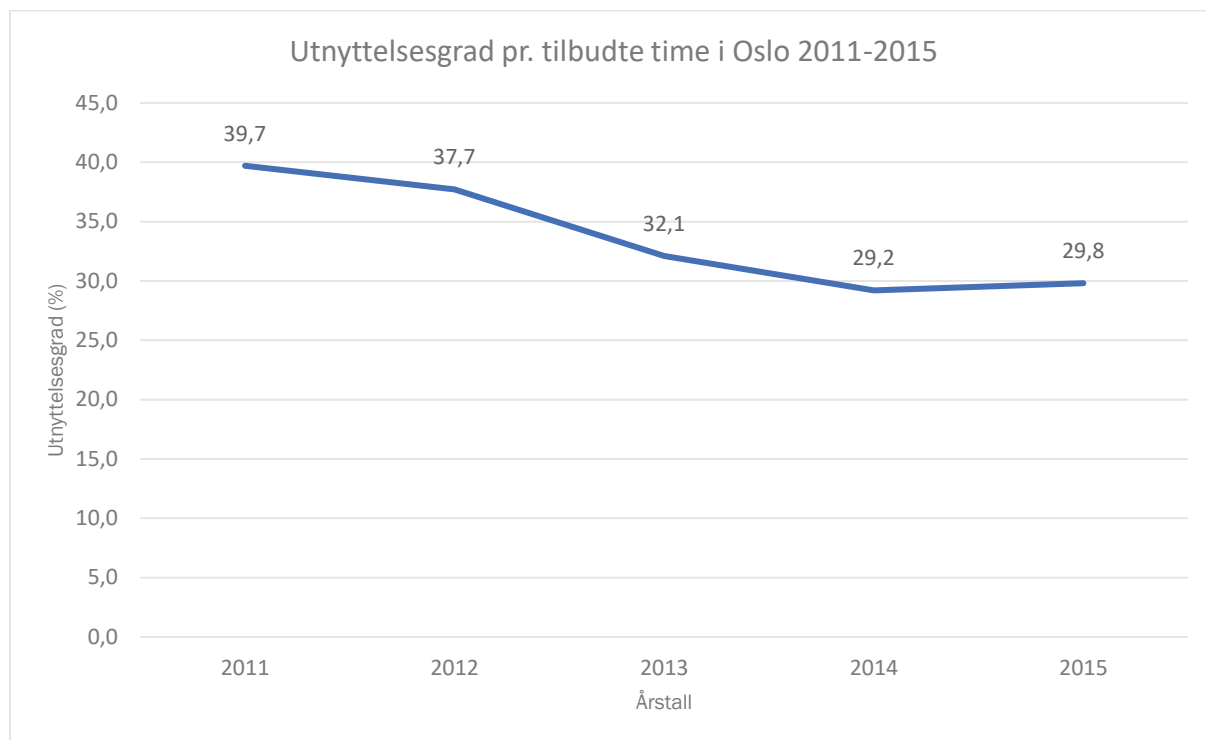
Oslo Economics viser dessuten til at en tilsvarende prisøkning vil finne sted i de delene av drosjemarkedet der tilbudet blir lavere som følge av oppheving av behovsprøvingen og driveplikten (vår utheving og understreking):

*«Mens prisvirkningene i markedssegmenter der tilbudet øker er usikre, er det **mer entydig hva som vil skje i markeder der tilbudet går ned. Her vil prisene sannsynligvis øke.** I segmenter hvor det også eksisterer ulike former for markedssvikt kan prisene øke mer enn de ellers ville gjort, fordi kundene er mindre prissensitive enn i et velfungerende marked. Det er altså sannsynlig at prisene vil øke i områder og på tidspunkter som ellers anses som lite lønnsomme å betjene, eksempelvis i utkantstrøk, i bydeler med relativt lite trafikk og i en del timer på nattestid. Dette vil sannsynligvis gjelde i både spotmarkedet og bestillingsmarkedet.»*

Også **erfaringer fra tidligere økning av løyveantallet i Oslo**, viser at konsekvensen av lavere kapasitetsutnyttelse er prisstigning. Som vi viste til i punkt 4.4 over, ble løyveantallet i 1998 økt med 300 ordinære løyver i Oslo på kort tid. Dette medførte prisøkning, fordi kapasitetsutnyttelsen til den enkelte

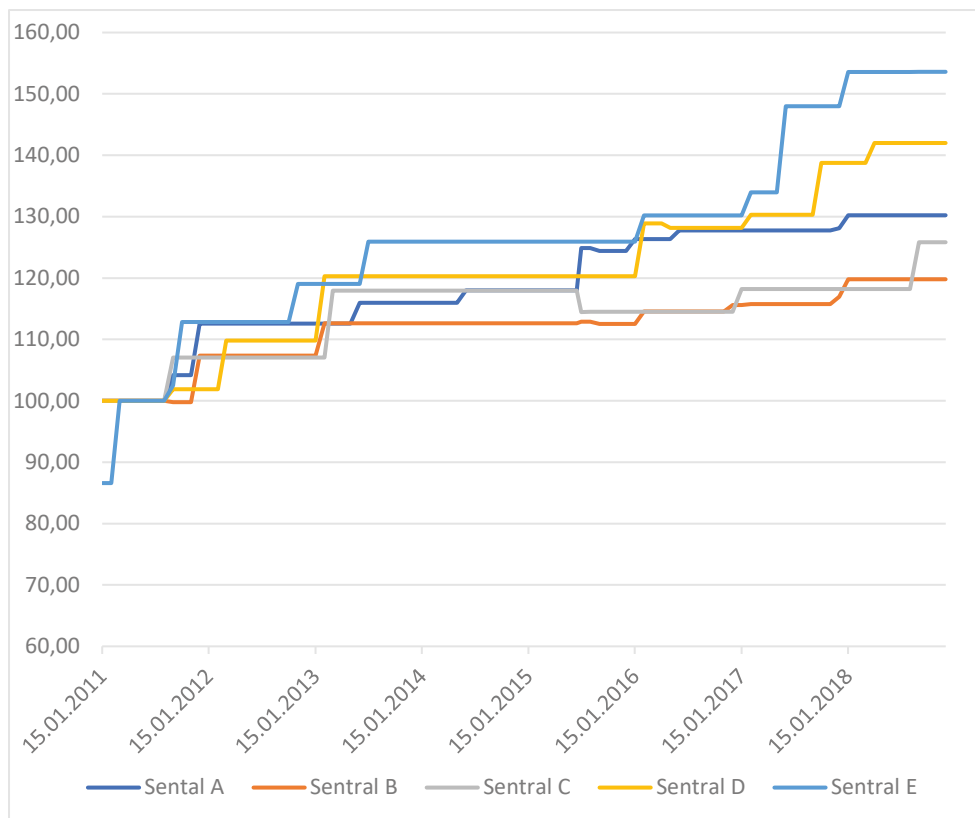
drosjesjåføren ble lavere og sjåførene derfor måtte kompensere inntektstap ved færre turer med høyere priser per drosjetur.

At lavere effektivitet per drosje medfører høyere priser på drosjetjenester, kan dessuten vises ved å **sammenlikne statistikk for utnyttelsesgraden av drosjer, med utviklingen i takstnivået til drosjesentraler**. Vi viser i denne sammenheng til Statistisk sentralbyrås tall for utnyttelsesgraden av drosjer i Oslo for 2011-2015. Vi bemerker for ordens skyld at SSB sluttet å samle inn data for å lage statistikk over drosjenæringen fom. 2016, og at grafen og tabellen under derfor ikke inkluderer tall etter 2015. Statistikken illustrerer likevel en åpenbar trend, som er at utnyttelsesgraden for drosjer i Oslo blir stadig dårligere. Utviklingsgraden må forventes å bli desto dårligere ved en oppheving av antallsbegrensningen.



Utnyttelse med passasjer per tilbudte timer for Oslo angitt i prosent (kilde: <https://www.ssb.no/statbank/table/07273/tableViewLayout1/>)

Samtidig som utnyttelsesgraden av de tilgjengelige drosjene i Oslo har gått ned, har prisene på drosjetjenester økt. Vi viser i denne sammenhengen til statistikk utarbeidet av Norges Taxiforbund, som viser hvordan takstene til fem ulike drosjesentraler i Oslo (anonymisert) har utviklet seg i perioden 2011-2018. Takstindeksen som det refereres til i grafen under, er basert på en enhetspris som er estimert med bakgrunn i takstene til hver enkelt sentral. Enhetsprisen for den enkelte sentral består av gjennomsnittet av startpris (plasstur) og frammøtepris (bestillingstur), 20 % av minстетakst, 10 km med distansetakst og 15 minutter med tidstakst. Dette er gjort for alle takstgruppene (dag, kveld, natt, helg osv.) og har deretter blitt vektet etter hvor mange timer av året de er aktive. Selv om takstene ikke viser prisøkningen direkte, er det likevel nær sammenheng mellom takstnivået og prisnivået.



Takstutvikling i Oslo 2011-2018 (kilde: Norges Taxiforbund)

De to grafene for henholdsvis utnyttelsesgraden til drosjer og takstnivået for drosjesentraler i Oslo, viser en klar tendens til at prisene øker når den økonomiske effektiviteten per drosje reduseres. Dette støttes også av en artikkel publisert av SSB i mars 2016, som konkluderer med at færre drosjekunder gir høyere priser.⁵ Som nevnt i punkt 4.13, ble det utlevert 250 tilbakeholdte løyver i Oslo i 2012. Som grafene viser, resulterte dette i en nedgang i utnyttelsesgraden per drosje i Oslo, som videre resulterte i en prisøkning.

Som det følger av ovennevnte, er det en utbredt oppfatning at prisene vil øke ved oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Dette gjelder både i de delene av drosjemarkedet der tilbudet øker, men også der tilbudet reduseres. Vi ser det derfor ikke som sannsynlig at det foreslåtte tiltaket til SD vil oppfylle målsetningen om å «legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet som skal bidra til gode tilbud for de reisende». På denne bakgrunnen mener vi at behovsprøvingen og driveplikten bør opprettholdes, som et bedre alternativ enn den foreslåtte løsningen som fremstilles i høringsnotatet.

5.5 STOR FARE FOR SOSIAL DUMPING

Som beskrevet i punkt 5.2 over, vil tilbudet generelt øke ved en deregulering. Tilbudspåvirkningen vil likevel avhenge av lønnsomheten, og enkelte markedssegmenter kan derfor også få et redusert drosjetilbud til tross for at det totale tilbudet øker. Videre beskrev vi hvordan byene med tilfredsstillende drosjetilbud i dag, vil få en overetablering ved oppheving av antallsbegrensningen. Byene med allerede eksisterende overetablering, vil derimot få desto større overetablering. Som Konkurransetilsynet kommenterer i sin rapport «Et drosjemarked for fremtiden» (bilag 5) på side 20, vil overetablering medføre lav kapasitetsutnyttelse for sjåførene:

«Det kan også argumenteres for regulering av markedsadgang gjennom et overetableringsargument («excess entry») knyttet til eksistensen av skalafortrinn og at for mange aktører kommer inn i markedet. Markedssvikten er knyttet til for høye faste kostnader (for mange biler), noe som driver opp gjennomsnittskostnadene. Fri etablering kan med andre ord føre til lav kapasitetsutnyttelse (mye ventetid for sjåfører før ny tur) og høyere kostnader per tur.»

⁵ Se artikkelen her: <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/artikler-og-publikasjoner/faerre-drosjekundar-gjev-hogare-prisar>

Som vi viste til i punkt 5.4 over, vil effektivitetstapet per drosje ved overetablering måtte dekkes inn med økte priser. Dessuten vil en overetablering medføre **lange ventetider for drosjesjåførene, mye tomkjøring og en timelønn som ligger langt under nivået for minstelønn**. Som det fremgår av statistikken til SSB i punkt 5.4, utgjør store deler av kjøringen til drosjesjåførene i Oslo i dag tomkjøring uten passasjer. Utnyttelsesgraden var under 30 % i både 2014 og 2015. Dette illustrerer den allerede reelle utfordringen med lange ventetider for sjåførene i Oslo, og underbygger hvor kritisk det er for drosjenæringen dersom flere etablerer seg som tilbydere. Vi er svært bekymret for denne effekten av en eventuell deregulering, og frykter at det utvikles svært **dårlige og uholdbare arbeidsvilkår** for sjåførene i slike områder. I tillegg frykter vi at en rekke drosjesjåfører ufrivillig blir deltidsarbeidere i drosjenæringen, og at fremtidens arbeidsliv utvikler seg i retning av et **løsarbeidersamfunn**.

At bekymringen vår er berettiget, kan dessuten illustreres med situasjon som oppstod i 2012, da det på kort tid ble delt ut 250 løyver i Oslo. Som nevnt i punkt 4.13 over, ble resultatet av økningen at hver enkelt løyvehaver i Oslo fikk merkbart færre oppdrag og derav også vesentlig lengre arbeidsdager for å oppnå samme inntekt som før økningen. Det ble dessuten en lavere rekruttering til drosjenæringen, på grunn av de uattraktive arbeidsvilkårene som oppjusteringen av løyveantallet hadde medført. Med en oppheving av behovsprøvingen, frykter vi at disse utfordrende arbeidsforholdene vil oppstå på ny og dessuten i et vesentlig større omfang.

Vi forstår at **delingsøkonomiutvalgets mindretall** deler vår oppfatning om relevansen og alvorligheten av ovennevnte problemstilling. I NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer» (bilag 1) på side 112 – 113 oppsummeres mindretallets oppfatning som følger:

«Å kjøre drosje er en jobb, og drosjenæringen er og bør være en del av kollektivtilbudet i Norge. Det er dette utvalgsmedlemmets mening at denne utredningen i større grad burde problematisere vilkårene for de ansatte i næringen. Ny teknologi er velkommen til å gjøre norsk arbeidsliv mer effektivt og til å øke kvaliteten på tjenestene. Men vi skylder norske arbeidstakere i dag og i framtiden å sørge for at konkurranse skjer på grunnlag av innovasjon og effektivitet, ikke ved å senke nivået på lønninger og arbeidsvilkår.

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 kontrollerbar kompetanse. Deregulering av drosjemarkedet har i flere land ført til høyere priser. Dette er naturlig, all den tid det er timene med passasjerer i bilen som skal betale også for timene uten passasjer. En avveining av riktig antall drosjer i hvert område kan ikke umiddelbart løses av markedet, med mindre vi skal akseptere et arbeidsliv der folk baserer sin inntekt på å få fritiden avbrutt av kjøreoppdrag på kort varsel.»

Vi er enige med delingsøkonomiutvalgets mindretall i ovennevnte, og understreker at **arbeidsvilkårene for drosjesjåførene burde vært problematisert i større grad i høringsnotatet**. Dette er en stor bekymring for oss, ettersom drosjesjåfører allerede i dag opplever lange ventetider og derav også har lange arbeidsdager for å oppnå et tilstrekkelig inntektsgrunnlag. Vi frykter derfor at sosial dumping av drosjesjåfører og utvikling av et løsarbeidersamfunn blir konsekvensen av deregulering av drosjenæringen. Vi kan ikke se at dårlige arbeidsvilkår for drosjesjåførene vil bidra til å oppfylle SDs uttalte formål i høringsnotatet på side 4 om å sikre en «ryddig og seriøs drosjenæring», og heller ikke det SD beskriver som regjeringens mål om «trygge og gode arbeidsforhold» på side 52 i høringsnotatet.

5.6 OPPHEVING AV ANTALLSBEGRENSNINGEN GIR DÅRLIGERE KVALITET PÅ DROSJETJENESTENE – USERIØSITET OG BEHOV FOR KONTROLL

5.6.1 Innledning

Som sentrale aktører i drosjenæringen, er vi opptatt av at kvaliteten på drosjetjenester holder et høyt nivå og at drosjenæringen har et omdømme som en seriøs bransje. På den måten genereres det gode, forutsigbare og trygge kundeopplevelser. Drosjenæringen er helt avhengig av at samfunnet har tillit til at enhver drosjesjåfører utfører sitt transportoppdrag på en tillitsfull, trygg og profesjonell måte.

I utgangspunktet mener vi at det allerede i dag stilles for lave krav til kvalitet i drosjenæringen, og vi mener derfor at **det bør fastsettes strengere regler for kvalitet og kontroll**. Derfor bekymrer det oss at **flere kilder og erfaringer fra andre land tilsier at oppheving av antallsbegrensning kan føre til en mer useriøs drosjenæring og dårligere kvalitet** på drosjetjenestene.

Ved oppheving av antallsbegrensningen vil kvaliteten på drosjetjenestene bli dårligere, dvs. at både **kvaliteten på drosjesjåførene og drosjebilene vil svekkes**. Dette skyldes blant annet at flere aktører vil gjøre at det blir færre oppdrag per drosjesjåfør, og dette inntektstapet må tas igjen ved å senke driftskostnader kombinert med økte drosjepriser (som omtalt i punkt 5.4.2 over). Dette vil igjen medføre at omdømmet til drosjenæringen svekkes, og at det vil **genereres flere dårlige kundeopplevelser**.

Oslo Economics beskriver blant annet dette i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 27:

«Videre vil løyvehaverne på samme måte som de kan øke sin inntjening ved å sette opp prisene, også kunne oppnå dette ved å redusere kvaliteten eller forringe arbeidsvilkårene for sjåførene. Erfaringen internasjonalt viser også at kvaliteten kan settes under press dersom antallsbegrensningen oppheves og at det kan oppstå et behov for å oppstille strengere kvalitetskrav både til drosjeeiere, sjåfører og kjøretøy jf. kapittel 3.5. Redusert kvalitet og forringende arbeidsvilkår vil ha betydning for omdømmet til taxinæringen og kan påvirke rekrutteringen. Dette vil igjen kunne forsterke negative effekter på kvaliteten.»

5.6.2 Kvaliteten på drosjebilene vil svekkes ved oppheving av antallsbegrensningen

Ved oppheving av antallsbegrensningen, må drosjesjåførene ta igjen tapt inntekt som følge av færre antall turer ved å blant annet redusere driftskostnadene. Dette vil gi drosjesjåfører et incentiv til å bruke mindre penger på anskaffelse av drosjebil, hvilket vil medføre at **kvaliteten på drosjebilene blir dårligere** ved oppheving av antallsbegrensningen. Kvalitetseffekten forsterkes dessuten ytterligere av at det nylig ble vedtatt å oppheve refusjonsordningen for drosjebiler. Dette alene gir drosjesjåførene incentiv til innkjøp av biler av dårligere kvalitet.

Dårligere kvalitet vil videre medføre **dårligere sikkerhet for drosjekundene**. Dette er uønsket i et samfunns- og forbrukerperspektiv. Ved oppheving av antallsbegrensningen, bør det derfor vurderes å gjeninnføre krav til minstemål på drosjebiler (innvendige mål i kupeen) og en maksimal tillatt alder på biler som benyttes til persontransport. For å ivareta sikkerheten til drosjekundene og deres tillit til drosjenæringen, bør det dessuten innføres krav til eget nummerskilt til drosjebiler og krav til at drosjen er tydelig merket på en måte som gjør det lett for kunden å identifisere hvilke biler som er drosjebiler. Som vi kommer tilbake til i punkt 8.2 under, vil dette også effektivisere kontrollmulighetene til offentlige myndigheter.

5.6.3 Kvaliteten på drosjesjåførene og seriøsiteten i drosjenæringen vil svekkes ved oppheving av antallsbegrensningen

Også kvaliteten på drosjesjåfører vil bli dårligere ved oppheving av antallsbegrensningen. Dette skyldes blant annet at løyvehavere vil få incentiv til å redusere kostnader som følge av inntektstap, ved å fastsette dårligere lønnsvilkår for ansatte sjåfører. For øvrig vil dårligere inntektspotensial og arbeidsvilkår medføre at de mest seriøse aktørene vil trekke seg ut av drosjenæringen. Dette vil samlet gjøre at seriøsiteten til bransjen svekkes.

Oslo Economics beskriver blant annet dette i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3). På side 29 viser Oslo Economics blant annet til erfaringer fra oppheving av antallsbegrensningen i Sverige, og hvordan dereguleringen der førte til en **mer useriøs drosjenæring og økt kriminalitet**:

«Nilsson et al. (2013) viser også til at det finnes indikasjoner på økt kriminalitet etter reformen, noe som blant annet kommer til syne gjennom urapporterte inntekter. Dette virker å skyldes at lønnsomheten i bransjen har gått ned (SOU 2016: 86). Det påstås også at en effekt av dereguleringen er at det har oppstått en oligopolsituasjon i markedet istedenfor økt konkurranse (ibid.)

En tydelig negativ effekt av dereguleringen var at det åpnet for mange useriøse selskap som villedet kunder med urimelige priser og som heller ikke betalte skatt og avgifter i tråd med det de skyldte (SOU 2016: 86). Dette har bidratt til å skade bransjens rykte. Det har imidlertid blitt tatt grep for å redusere dette problemet (ibid.).»

Som et resultat av denne erfaringen, vedtok svenske myndigheter i 2015 å utrede behovet for strengere krav til drosjenæringen. Dette beskrives av Oslo Economics på side 29:

«Med bakgrunn i at det svenske taximarkedet ble vurdert å ikke fungere tilstrekkelig bra, besluttet regjeringen i juli 2015 å få gjennomført en offentlig utredning av et skjerpet regelverk for taxibransjen. Regjeringen viste til at mange sjåfører har dårlig arbeidsvilkår, og at det særlig i storbyene er vanskelig å velge rett taxi (Johansson, 2015). Seriøse selskap risikerer å bli utkonkurrert av useriøse selskap. Regjeringen mener det er viktig å skjerpe regelverket for å sikre kundene og førernes trygghet, men også av hensyn til Sveriges stilling som handelspartner og besøksland. Regjeringen mener også det vil være et bidrag til å nå målet om EUs laveste arbeidsløshet innen 2020.»

Også Konkurransetilsynet peker på at **dårligere kvalitet på drosjesjåførene** kan bli resultatet av en deregulering. De viser til Nederlands erfaring med deregulering, og skriver på side 12 og 13 i rapporten «Et drosjemarked for fremtiden» (bilag 5) at:

«Ulemper som pekes på ved avreguleringen er blant annet at kvaliteten på drosjesjåførene har blitt svekket.»

Videre viser Konkurransetilsynet til at kvaliteten ble tilsvarende svekket i New Zealand, da de foretok en deregulering av drosjenæringen:

«En annen viktig erfaring er at dereguleringen førte til et styrket behov for å kontrollere kvalitet for å luke ut useriøse aktører.»

At **kvaliteten på drosjesjåførene blir dårligere** og **seriøsiteten svekket** ved for mange tilbydere, har også blitt lagt til grunn av Menon Business Economics i en rapport vedrørende behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus som ble publisert i 2011.

Bilag 6 Menon Business Economics rapport «Behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus» av 2011

På side 6 i rapporten ble problemet beskrevet som følger:

«For at næringen skal kunne tiltrekke seg profesjonelle og seriøse aktører, er det også viktig at løyvehaverne klarer å opprettholde en viss lønnsomhet. Om lønnsomheten blir for lav, er det grunn til å vente at flere aktører vil trekke seg ut av markedet. I så fall er det en fare for at de mest profesjonelle trekker seg ut først, ettersom disse antakelig har lettere for å finne annen jobb.»

Som det fremgår av ovennevnte, synes det å være utbredt enighet om at kvaliteten på drosjesjåførene vil svekkes ved oppheving av antallsbegrensningen, og at dette igjen vil svekke seriøsiteten til drosjenæringen. Dette er svært **uheldig i et kundeperspektiv**, med hensyn til den sammensatte kundegruppen som drosjesjåfører er i kontakt med ved sine transportoppdrag. Vi understreker i denne sammenhengen at drosjesjåfører håndterer mange sårbare kundegrupper i sin arbeidshverdag, som for eksempel barn, eldre, pasienter, funksjonshemmede osv.

5.6.4 Antallsbegrensningen er et egnet virkemiddel for å sikre kvalitet i drosjenæringen

Videre vil vi understreke at TØI i rapporten «Taxis as a Part of Public Transport» (bilag 2) på side 44 og 45 beskriver at det er **viktig å sikre kvalitetskontroll av drosjenæringen**. Antallsbegrensning beskrives i denne sammenhengen som et egnet virkemiddel for å sikre kvalitet i næringen:

«Using quantity restriction can be a proxy for stricter quality control, as quantity control can be easier to manage from a regulatory perspective. Quantity control can also help to maintain desirable wages for drivers.»

For å ivareta kvaliteten på drosjetjenestene, mener vi derfor at antallsbegrensningen bør opprettholdes.

5.6.5 *Det må stilles strengere krav til kvalitet og seriøsitet i drosjenæringen for å sikre gode, trygge og forutsigbare kundeopplevelser*

Som det fremgår av ovennevnte, vil kvaliteten på drosjetjenester svekkes ved oppheving av antallsbegrensningen. Dette gjelder både kvaliteten på drosjesjåførene og kvaliteten på drosjebilene som benyttes i transportoppdragene. I tillegg medfører oppheving av antallsbegrensningen at seriøsiteten til drosjenæringen svekkes. Til sammen gjør dette at **kundeopplevelsene og kundesikkerheten blir dårligere** ved en deregulering av drosjemarkedet. Dette alene tilsier at antallsbegrensningen ikke bør oppheves, og at formålet i høringsnotatets side 4 om å sikre en «ryddig og seriøs drosjenæring» ikke vil oppfylles ved gjennomføring av SDs forslag.

I tillegg har den reduserte kvaliteten ved oppheving av antallsbegrensning betydning for kravene som eventuelt må stilles til kvalitet og kontroll. **For å unngå en useriøs drosjenæring som gir dårlige kundeopplevelser, må det derfor stilles strengere krav til næringen**, samt tilrettelegges for gode kontrollmuligheter som kan luke ut useriøse aktører. Som det vil fremgå av punkt 8 under, mener vi at dette dessverre ikke er ivaretatt i det foreslåtte regelverket. Som gjennomgangen av de foreslåtte objektive kravene til sjåfører viser, bør det stilles vesentlig strengere krav for å opprettholde seriøsiteten og kvaliteten i drosjenæringen. Drosjenæringen har et viktig samfunnsoppdrag, og det er helt nødvendig å legge til rette for at drosjenæringen genererer gode, forutsigbare og trygge kundeopplevelser.

5.7 TRAFIKALE OG MILØMESSIGE UTFORDRINGER

I tillegg viser vi til at en oppheving av antallsbegrensningen kan **skape trafikale og miljømessige utfordringer i overbelastede områder**. Disse problemene vil med andre ord øke mest i de områdene der det allerede er størst trafikale og miljømessige utfordringer. Selv om SD i høringsnotatet på side 78 legger opp til en videreføring av muligheten til å fastsette miljøkrav til drosjer, må det erkjennes at dette ikke nødvendigvis alene kan løse de miljømessige utfordringene. Dessuten vil ikke miljøkrav bøte på de trafikale problemene som en overbelastning vil medføre.

Det må også erkjennes at **innføring av miljøkrav kan føre med seg andre utfordringer** med hensyn til SDs foreslåtte deregulering. I mange byer i Norge, er det for eksempel ytret et politisk ønske om å innføre nullutslippskrav til drosjer. Som nevnt i punkt 4.17 over, ble det blant annet vedtatt av Bystyret i Oslo kommune den 19. desember 2018 at drosjeforskriften i Oslo skal endres ved innføring av krav til nullutslipp for drosjebiler i Oslo.⁶

Selv om innføring av nullutslippskrav isolert sett har et godt formål, rimer det dårlig med SDs forslag om at Norge skal utgjøre ett felles løyvedistrikt. Ved innføring av **nullutslippskrav** i byene, vil det felles løyvedistriktet splittes opp. Det vil også bli utfordrende for de lokale myndighetene i byene å håndheve nullutslippskravet. Offentlige myndigheter må eventuelt vurdere hvordan de skal regulere situasjoner der en løyvehaver med bensin- eller dieseldrevet bil, får et transportoppdrag fra A (område *uten* nullutslippskrav) til en destinasjon B (område *med* nullutslippskrav). Dette skaper utfordrende situasjoner, og tilsier at et nullutslippskrav eventuelt må innføres i hele landet dersom SDs forslag til deregulering skal vedtas. Samtidig må det erkjennes at det neppe er mulig å innføre et nullutslippskrav på landsbasis innen en rimelig tidshorisont. Bakgrunnen er at nullutslipp krever en infrastruktur som det er mulig å etablere i byer, men som lite trolig kan etableres utenfor byene. Den praktiske virkningen av dette, blir at SDs forslag til ny regulering vil være til hinder for miljøkrav i områder der dette er mulig.

Oslo Economics beskriver også de trafikale og miljømessige utfordringene ved oppheving av antallsbegrensningen i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 27:

«I kapittel 4.2.1 fant vi at en oppheving av antallsbegrensningen sannsynligvis vil gi et økt tilbud i attraktive markeder, det vil si i områder og på steder hvor lønnsomheten er relativt høy. Et økt drosjetilbud er forbundet med noen negative eksterne virkninger som økte klimagassutslipp og lengre

⁶ Se vedtak her: https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bystyret%2F2018_12%2F1283724_1_1.pdf

køer og mer tomgangskjøring ved sentrale knutepunkt og holdeplasser, som igjen er forbundet med lokal forurensing.»

Når det gjelder de trafikale utfordringene, viser vi dessuten til at det **allerede i dag er et problem med manglende drosjeholdeplasser** i for eksempel Oslo. Dette skyldes at antallet drosjeholdeplasser er redusert, samtidig som det er foretatt en reduksjon i antallet oppstillingsplasser per drosjeholdeplass. Dette medfører **overbelastning av de mest sentrale drosjeholdeplassene** i Oslo, herunder blant annet holdeplassene på Oslo Sentralstasjon sjøsiden, Byporten, Arkaden, Youngstorget, SAS-hotellet, Rikshospitalet, Stortorvet, legevakta (Nybrua), Tjuvholmen og Aker Brygge. I tillegg medfører mangelen på holdeplasser at det **etableres uformelle drosjeholdeplasser av drosjesjåførene, i form av ulovlig parkering** ved sentrale knutepunkter. Dette er en utfordring flere steder i Oslo, for eksempel utenfor Bussterminalen, Hotell Continental, Grand hotell, utenfor restaurantene og utestedene i Hegdehaugsveien, Stortingsgata og Solligata, i Dokkveien ved Aker Brygge, utenfor London pub og utenfor Solsiden restaurant, Sørenga og Vippetangen på sommeren. Tilsvarende er det en stor utfordring med overbelastning ved store arrangementer, for eksempel i forbindelse med messer på Hellerudsletta eller konserter på Telenor arena og Oslo Spektrum. På grunn av erfaringer med trafikkaos ved Telenor arena, Oslo Spektrum og Hellerudsletta, har blant annet politiet sett det nødvendig å dirigere og organisere drosjene som ønsker å tilby drosjetjenester i området i forbindelse med store konserter. Flere aktører i drosjemarkedet vil gjøre disse utfordringene desto større.

Både overbelastningen av de eksisterende drosjeholdeplassene og drosjesjåførenes etablering av uformelle holdeplasser i Oslo, **skaper store trafikale problemer og skaper dessuten trafikkfarlige situasjoner**. Dette har for eksempel særlig vært et problem på snuplassen nederst i Dokkveien ved Aker brygge, der ulovlig parkering en rekke ganger har gjort det vanskelig for politiet å komme forbi ved utrykning. I tillegg er de ulovlige parkeringene en stor utfordring for kollektivtransporten, særlig for trikk og buss i sentrumsområdene.

Ved en oppheving av antallsbegrensningen, frykter vi at utfordringene med uformelle holdeplasser og overbelastning av eksisterende holdeplasser i Oslo vil forverres. Vi frykter også større kødannelser, at flere vil kjøre rundt i Oslos gater for å skaffe seg kunder og at trafikk sikkerheten i Oslo sentrum dermed vil bli svekket.

5.8 VED OPPHEVING AV ANTALLSBEGRENSNINGEN BØR DET INNFØRES EN OVERGANGSORDNING MED GRADVIS ØKNING AV LØYVEANTALLET

Dersom forslaget om oppheving av behovsprøvingen vedtas, mener vi at det bør innføres en overgangsordning som i Danmark, der det ble sluppet 125 løyver per kvartal i hele Danmark (basert på loddtrekning) de tre første årene. På den måten kan drosjenæringen og myndighetene få en viss mulighet til å tilpasse seg endringene gradvis, selv om det ikke vil avhjelpe de øvrige problemene som vi har omtalt over.

5.9 OPPSUMMERING – BEHOVSPRØVING

Ettersom drosjemarkedet ikke er selvregulerende pga. en rekke former for markedssvikt, oppstår det en rekke utfordringer og uheldige konsekvenser ved oppheving av behovsprøvingen (antallsbegrensningen):

- Tilbudet vil øke i de mest lønnsomme områdene med høyest etterspørsel, mens tilbudet vil bli dårligere eller ikke-eksisterende i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene. Også byene kan oppleve et dårligere drosjetilbud på visse steder og til visse tider i gateturmarkedet på grunn av variasjoner i lønnsomheten.
- Driveplikten må oppheves dersom behovsprøvingen oppheves. Det må i så fall finnes et alternativ til driveplikten, som sikrer et tilstrekkelig drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme markedssegmentene. Vi kan ikke se at forslaget om å tildele eneretter med eller uten kompensasjon er et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, verken i tynt befolkede områder eller i tettbefolkede områder som i byene eller tettsteder til byene.
- Uten behovsprøving og driveplikt, vil prisene på drosjetjenester øke.
- Dårligere arbeidsforhold for drosjesjåfører, sosial dumping av drosjesjåfører og utvikling av et løsarbeidersamfunn er sannsynlige utfall ved overetablering.

- En deregulering vil gjøre kvaliteten på drosjetjenester dårligere, og vil svekke seriøsiteten til drosjenæringen. Det vil følgelig oppstå et stort behov for strenge kvalitetskrav og gode kontrollordninger for å ivareta gode kundeopplevelser og kundenes tillit til drosjenæringen (se nærmere i punkt 8 under).
- Trafikale og miljømessige utfordringer vil ytterligere forverres i de mest lønnsomme områdene, herunder i de største byene.

Vi mener at ovennevnte konsekvenser, samt utfordringene knyttet til drosjemarkedet i et økonomisk og et samfunnsmessig perspektiv, tydelig viser at dagens behovsprøvingsordning og driveplikt bør beholdes og er bedre egnet som virkemiddel for å sikre en «*velfungerende konkurranse*» enn det SDs forslag legger opp til. Det må erkjennes at drosjemarkedet ikke er selvregulerende, og at et frislipp derfor ikke vil gi de konkurranseeffektene som vi forstår at SD forventer ved en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Dessuten vil det foreslåtte tiltaket medføre at det ikke blir et tilfredsstillende drosjetilbud i landet, slik det er i dag på grunn av behovsprøvingsordningen i kombinasjon med driveplikten. Dersom det til tross for dette vedtas å oppheve antallsbegrensningen, håper vi at norske myndigheter velger å innføre en gradvis overgangsordning som likner ordningen som ble innført i Danmark.

6 SENTRALTILKNYTNINGSPLIKTEN BØR OPPRETHOLDES

6.1 INNLEDNING

I høringsnotatets punkt 5.9, foreslår SD å oppheve sentraltilknytningsplikten, og at sentralenes kontrollfunksjon skal erstattes av et krav om loggføring av turer med en modul med satellittbasert kommunikasjonssystem (GNSS). Som det vil fremgå i det følgende, mener vi det er uheldig at den foreslåtte loggføringsløsningen bare kan utføre en brøkdel av oppgavene som sentralene utfører i dag. Dessuten er det uheldig at rapporteringen ikke skjer gjennom en uavhengig tredjepart. Vår oppfatning er på denne bakgrunnen at sentraltilknytningsplikten bør opprettholdes.

6.2 UTBREDT ENIGHET OM AT SENTRALENE HAR EN VIKTIG ROLLE

Som et utgangspunkt oppfatter vi at det i dag er utbredt enighet om at drosjesentralene spiller en viktig rolle i drosjenæringen. Sentralene skaper blant annet **ryddighet, effektivitet og profesjonalitet** i næringen, og bidrar dessuten til å **ivareta sikkerheten** til kundene. Dette bekreftes blant annet av Forbrukerrådet, som i sin rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013» (bilag 4) på side 7 viser til at:

«Organiseringen av løyvehavere i sentraler skaper ryddighet og effektivitet.»

Forbrukerrådet utdyper dette på side 8 som følger:

«Det er også en klar enighet om at organiseringen av løyvehavere i sentraler skaper ryddighet, profesjonalitet og effektivitet i markedet. I lys av andre tilbakemeldinger i høringen som viser utfordringer ved dagens organisering i sentraler, tolker vi dette først og fremst som et uttrykk for at de aller fleste ønsker en eller annen form for sentralorganisering, fremfor at enkeltstående taxiforetak skal operere alene i markedet.»

Sentralene har også en viktig rolle i ressursallokering, ved at sentralene **sikrer en effektiv utnyttelse av drosjene** gjennom **turformidling**. Vi gjentar i denne sammenhengen at drosjemarkedet ikke er selvregulerende, og at det derfor ikke kan antas at fri konkurranse i seg selv vil sørge for en effektiv ressursallokering (se punkt 5.2 over). At sentralene har en viktig rolle ved å sikre effektiv ressursutnyttelse bekreftes av Oslo Economics i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 12:

«Hovedoppgaven til en drosjesentral er å drive turformidling (TØI, 2010). Sentralen administrerer og formidler kjøreoppdrag, og utarbeider kjøreplaner og vaktordninger for å sikre en effektiv utnyttelse av drosjene og et godt transporttilbud hele døgnet. I områder hvor det ikke er maksimalprisregulering (se nedenfor) fastsetter sentralene også i praksis takstnivået.»

Videre har sentralene en viktig rolle som **tilrettelegger for overholdelse av kjøreplikten**. Dette gjør de ved å lage skiftordninger for de tilsluttede løyvehaverne og ved å følge opp løyvehaveres manglende etterlevelse av kjøreplikten. Oslo Economics beskriver dette på side 12 i rapporten:

«For løyver tilknyttet en drosjesentral koordinerer sentralene skift og vaktlister for å dekke opp kjøreplikten. For løyvehavere som ikke er tilknyttet sentral, såkalte bopelsløyver, må løyvehaver i prinsippet være i beredskap hele tiden.»

Sentralene har også en viktig funksjon ved å **tilrettelegge for offentlige myndigheters kontroll** av drosjenæringen. For det første bidrar drosjesentralene med å **rapportere inn skatteinformasjon** om de tilknyttede løyvehaverne. Vi bemerker at drosjenæringen i Norge ifølge SSB hadde en totalomsetning i 2017 på over 7,9 milliarder NOK.⁷ Analyseselskapet NyAnalyse har beregnet det samlede skattebidraget fra drosjenæringen til 2,53 milliarder NOK i 2017.

Bilag 7

Statusanalyse for Norges Taxiforbund av NyAnalyse, oktober 2018

Med hensyn til de tidligere problemene med skatteunndragelser i drosjenæringen, er det fordelaktig for skattemyndighetene at sentralen i rapporteringssammenheng er en ekstern tredjepart.

Videre kan drosjesentralene **spore hvor en drosje har vært** på et bestemt tidspunkt, ved at drosjenes taksameter er koblet opp mot sentralenes interne kontrollsystem. Slike data kan ikke manipuleres av den enkelte drosjesjåfør i ettertid, og gjør det mulig for sentralene å **oppgi opplysninger til offentlige myndigheter** ved behov. NAV henvender seg blant annet til sentralene ved forespørsler om informasjon for å kontrollere om det gis urettmessige ytelser til personer på feil grunnlag. Videre har politiet for eksempel stor nytte av å kunne etterspørre informasjon fra sentralene ved etterforskning. I tillegg har muligheten for ettersporing **betydning for passasjerenes sikkerhet**, både ved at passasjerene kan være trygge på at drosjens bevegelsesmønster blir registrert og ved at sjåførene selv er bevisst på at turene kan spores i ettertid.

Selv om delingsøkonomiutvalgets flertall i NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer» (bilag 1) foreslår å oppheve sentraltilknytningsplikten, peker utvalget likevel på den viktige rollen som sentralene har med hensyn til rapportering av skatteinformasjon og muligheten for sporing av hvor en drosje har vært til et bestemt tidspunkt. I tillegg presiseres det at sentralenes kontrollfunksjon gir myndighetene større mulighet for kontroll med drosjenæringen. Utvalget skriver på side 109 i rapporten at:

«I tillegg har drosjesentralene andre funksjoner, som å bidra med innrapportering av skatteinformasjon fra den enkelte løyvehaver. Sentralene kan også bidra med etterkontroll ved å spore hvor en bestemt drosje har vært på et bestemt tidspunkt, noe som øker passasjerenes sikkerhet. Myndighetene får på denne måten større muligheter for kontroll med næringen.»

Sentralene har også en helt **sentral rolle som koordinator og et mellomledd mellom sjåfør og kunde i kontraktmarkedet**. Denne rollen er særlig viktig ved for eksempel pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc. Ved elevtransport kan for eksempel skolen kommunisere direkte med sentralen, som igjen koordinerer drosjeoppdraget med sjåføren og sørger for at transporten gjennomføres som avtalt. At kommunikasjonen går gjennom sentralen, gir skolen både oversikt og trygghet. I tillegg har sentralene en viktig rolle i kontraktmarkedet, ved at sentralene kan **utarbeide tilbud i anbudskonkurranser** om for eksempel offentlig kjøring på vegne av et stort antall løyvehavere.

I tillegg har drosjesentralene i dag **en viktig kontrollfunksjon i seg selv**. I Oslo har for eksempel offentlige myndigheter sett det nødvendig å innføre regler for drosjesentralenes kontroll av løyvehavere og sjåførere. Disse kontrollpliktene er nedfelt i drosjeforskriften for Oslo, som tidligere omtalt i punkt 4.15 over. I drosjeforskriftens § 8 nr. 5 fremgår det for eksempel at sentralene har en plikt til å vedtektsfeste «*sentralens sanksjoner (gebyr, sperring av ID-kort, midlertidig utestenging) overfor løyvehavere som selv bryter eller har ansatt sjåfør som bryter vedtektene eller andre regler for virksomheten.*» Videre følger det av drosjeforskriftens § 9 at drosjesentralen «*plikter å iverksette sanksjoner overfor løyvehavere som selv bryter eller har ansatt sjåfør som bryter vedtektene eller andre regler for virksomheten.*» Sentralene har derfor **både en plikt til å vedtektsfeste og å håndheve interne sanksjonssystemer**, og har på den måten en **sanksjonsmyndighet etter de interne reglene for sentralen**. Eksempler på hendelser som kan utløse

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

vedtektsfestede sanksjoner, kan for eksempel være overprising av drosjeoppdrag, brudd på kjøreplikt, manglende bruk av uniform, dårlig oppførsel, unnlatelse av å hente kunde etter bekreftet bestilling osv.

I tillegg til plikten til å iverksette sanksjoner ved brudd på de interne vedtektene til sentralen, har sentralene også **en generell plikt i forskriftens § 9 til å påse at «sentralens tilknyttede løyvehavere og deres ansatte sjåførere» følger gjeldende lover og forskrifter.** I praksis innebærer dette at sentralene rapporterer til løyvemyndigheten dersom sentralens tilknyttede løyvehavere eller sjåførere ikke overholder regelverket for drosjenæringen. Dette kan videre medføre at offentlige myndigheter vurderer det nødvendig å frata løyve eller kjøreseddel til den involverte. Alternativt kan sentralene strenge taksameteret til den aktuelle løyvehavere eller sjåføren, for på den måten å forhindre uønsket adferd. Sentralene har i tillegg en plikt til å innrapportere antallet mottatte klager til Bymiljøetaten i Oslo hvert år. Bymiljøetaten har opplyst oss om at tre av sentralene i Oslo til sammen rapporterte inn 3 972 klager i 2016. Dette inkluderer ikke samtlige drosjesentraler i Oslo, men illustrerer likevel det store antallet klager som sentralene håndterer årlig og i hvor stor grad sentralene dermed avlaster det offentliges kontroll av drosjenæringen i Oslo. Det er likevel ulikt hvor strengt sanksjonssystem de ulike sentralene opererer med. For å opprettholde den viktige kontrollfunksjonen til sentralene, mener vi derfor at det bør innføres klare og strengere regler for sentralenes kontrollplikter overfor løyvehavere og sjåførere. På den måten unngås det at sentralene kan lokke løyvehavere til å tilslutte seg sentralen ved å vedtektsfeste mindre strenge kontrollsystemer.

Som nevnt i punkt 4.17 over, viser vi dessuten til at bystyret i Oslo kommune den 19. desember 2018 vedtok innføring av nullutslippskrav for drosjer som er registrert for inntil ni personer. Den vedtatte endringen i drosjeforskriften for Oslo pålegger drosjesentralene en plikt til å straks melde ifra skriftlig til løyvemyndigheten «dersom en drosje tilknyttet sentralen ikke oppfyller miljøkravet i § 23 første ledd». Etter at endringen har trådt i kraft, vil sentralene i Oslo derfor også ha en **kontrollfunksjon overfor løyvehavere med hensyn til oppfyllelse av miljøkrav.**⁸

Videre har sentralene en viktig funksjon ved å **motta og behandle kundeklager** og dermed ivareta forbrukerhensyn. Dette har en verdi ved at kundene får en objektiv tredjepart å rette klager til, fremfor å måtte ta et oppgjør direkte med drosjesjåføren eller løyvehavere som klagen angår. I tillegg har det betydning at sentralen foretar behandlingen av klagen, ettersom sentralen har en egeninteresse i at sentralens omdømme ivaretas og derfor vil ønske å gjøre det beste for kunden ved klagebehandlingen. Det er også nyttig at kunder kan rette **generelle henvendelser** til sentralen, for eksempel dersom kunden har glemt igjen personlige eiendeler i drosjen eller av andre grunner ønsker kontakt med sjåføren. Også i slike sammenhenger er det av stor betydning at sentralen kan spore hvor en bestemt drosje har vært eller hvilke drosjer som har vært på et gitt sted til et gitt tidspunkt.

Sentralene har også en viktig funksjon som **prisfastsettere**, ved at tilknyttede løyvehavere må overholde det til enhver tid gjeldende takstnivået som er fastsatt av sentralen. I tillegg vil sentralene ha mulighet til å reagere overfor løyvehavere, dersom sentralene mottar kundeklager som følge av overprising. På den måten skaper sentralene **kontroll på prissettingen** til drosjesjåførene, og det unngås situasjoner der enkeltaktører krever overpris av uvitende kunder. Prismanipulering var blant annet en tydelig negativ effekt ved dereguleringen i Sverige, hvilket beskrives av Oslo Economics i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 29:

«En tydelig negativ effekt av dereguleringen var at det åpnet for mange useriøse selskap som villedet kunder med urimelige priser og som heller ikke betalte skatt og avgifter i tråd med det de skyldte (SOU 2016: 86). Dette har bidratt til å skade bransjens rykte. Det har imidlertid blitt tatt grep for å redusere dette problemet (ibid.).»

Sveriges erfaringer med villedende prissetting, underbygger sentralenes viktige rolle med hensyn til kontroll på prisnivået. Sentralenes funksjon som prisfastsettere er dessuten nyttig i et kundeperspektiv, ettersom det blir **enklere for kunden å sammenlikne prisene** til ulike drosjer avhengig av hvilken sentral drosjen er tilknyttet. I tillegg kan kunden på egen hånd undersøke om det er betalt overpris for en drosjetur, ved å sammenlikne den foretatte betalingen med takstene som fremgår på den aktuelle sentralens nettsider. I tillegg får offentlige myndigheter en mer effektiv kontroll på prissettingen, dersom myndighetene vurderer at det oppstår behov for innføring av maksimalpriser. Offentlige myndigheter kan i så fall forholde seg til

⁸ Se vedtaket her: https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bystyret%2F2018_12%2F1283724_1_1.pdf

sentralene, fremfor å nå ut til samtlige drosjesjåfører på egen hånd. Sentralene har med andre ord en helt sentral rolle for priskontroll i drosjenæringen. Som det fremgår i punkt 6.4 under, bør det imidlertid innføres en minimums bindingstid til sentralene på 2 år for å gjøre priskontrollen effektiv.

I tillegg har sentralene en viktig rolle med hensyn til **opplæring**, hvilket har stor betydning for å opprettholde kvalitet, fagkompetanse og seriøsitet i drosjenæringen. Sentralene har ulike opplæringssystemer, avhengig av hva slags drosjetjenester som tilbys (eks. opplæring i pasienttransport, transport av funksjonshemmede, TT-kort osv.). For øvrig forestår de fleste sentralene praktisk opplæring, for eksempel opplæring i bruk av taksameter, betalingsterminaler osv. Det varierer hvor grundig opplæring som foretas av den enkelte sentralen. Ettersom det praktiseres ulik opplæring, mener vi at det bør innføres klare regler for hvilken opplæringsrolle sentralen eventuelt skal ha. Dersom sentralene ikke skal ha en slik pålagt opplæringsrolle, håper vi at offentlige myndigheter sørger for gode opplæringssystemer (se også punkt 8 under).

Som ovennevnte viser, har drosjesentralene en helt sentral rolle for å sikre en velfungerende drosjenæring. Derfor frykter vi at en oppheving av sentraltilknytningsplikten i stor grad vil svekke bransjens seriøsitet, profesjonalitet og kvalitet.

6.3 DET ER SVAKHETER VED DET FORESLÅTTE ALTERNATIVET TIL SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT

Som nevnt innledningsvis, foreslår SD i punkt 5.9.2 i høringsnotatet at det skal innføres en plikt for løyvehaver til å loggføre kjørte drosjeturer med en modul med satellittbasert kommunikasjonssystem (GNSS) som løpende skal registrere drosjens lokasjon. Videre foreslås det at informasjonen skal lagres i 10 dager. SD uttrykker usikkerhet om hvorvidt slik loggføring bør skje via dagens taksameter, eller om andre teknologiske løsninger kan benyttes. Deretter viser SD til det pågående arbeidet til taksameterarbeidsgruppen, som skal undersøke mulighetene for teknologinøytrale alternativer til dagens taksametre.

Selv om vi i utgangspunktet stiller oss positive til bruk av ny teknologi, vil vi understreke at det råder stor usikkerhet omkring sikkerheten til GNSS-baserte måleinstrumenter (herunder GPS). Det har for eksempel vært kjent i lengre tid at **GPS-systemer er sårbare** for såkalt «spoofing», dvs. manipulerede signaler som er kraftigere enn signalene som sendes fra satellittene i GPS-konstellasjonen og som kan lage såkalte «spøkelsesruter» ved GPS-navigering. Ved oppheving av sentraltilknytningsplikten, kan det derfor ikke utelukkes at enkelte løyvehavere vil forsøke å manipulere GPS-sporing av bilen for å unngå at bilens bevegelsesmønster registreres. Vi viser i denne sammenhengen til redegjørelsen i punkt 4 over, der vi beskrev at det i en årrekke har vært en stor grad av ulovlig kreativitet blant løyvehavere i drosjenæringen i Oslo. Med hensyn til usikkerheten som forbindes med GNSS-systemer, frykter vi at den foreslåtte løsningen ikke vil gi den tilfredsstillende sikkerheten som muligheten for ettersporing med dagens taksameterkrav ivaretar. Dessuten mener vi at lagringstid på 10 dager er for kort, og at det svekker troverdigheten til sporingssystemet at innrapporteringen ikke skal skje gjennom en uavhengig tredjepart. Vi mener derfor at sentraltilknytningsplikten (herunder også taksameterkravet, se punkt 9 under) bør videreføres, som et bedre egnet alternativ enn den foreslåtte løsningen.

Dessuten vil ikke loggføringsmodulen kunne utføre de øvrige oppgavene som sentralene utfører i dag, herunder:

- å fastsette taksnivået og ha kontroll på faktisk prisfastsetting til tilknyttede løyvehavere,
- å sikre en effektiv utnyttelse av drosjene gjennom turformidling,
- å sikre et godt transporttilbud hele døgnet gjennom kjøreplaner og oppfølging av kjøreplikter,
- skape trygghet for passasjerer i kontraktmarkedet, blant annet ved å koordinere og være mellomledd mellom sjåfør og kunde ved f.eks. pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc.,
- konkurrere om kontraktkjøring i anbudskonkurranser ved å representere et større antall løyvehavere,
- foreta kontroll av tilsluttede løyvehavere og eventuelt ilegge sanksjoner ved brudd på interne regler for sentralen,
- sørge for at tilsluttede løyvehavere og deres sjåfører overholder lover og regler for drosjenæringen, og eventuelt rapportere til offentlige myndigheter ved regelbrudd,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette klager til sentralen fremfor å rette klagen direkte til drosjesjåføren eller løyvehaveren som klagen angår,
- ivareta forbrukerhensyn, ved å behandle mottatte klager som objektiv tredjepart,

- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette generelle henvendelser til sentralen, for eksempel dersom kunden har glemt igjen personlige eiendeler i drosjen,
- sørge for god opplæring av løyvehaverne,
- sørge for kvalitet og profesjonalitet i tilsluttede løyvehaveres yrkesutøvelse, for eksempel gjennom opplæring og veiledning.

Dersom SDs forslag vedtas, ber vi om at det vurderes hvem som skal overta ovennevnte oppgaver som loggføringsmodulen ikke kan ivareta.

6.4 DET BØR GJELDE EN MINIMUMS BINDINGSTID TIL SENTRALENE FOR TILSLUTTEDE LØYVEHAVERE

Videre mener vi at det bør innføres et krav om at en løyvehaver som tilslutter seg en sentral er **bundet til sentralen i minimum 2 år før vedkommende kan si opp** sentraltilknytningsavtalen. Som nevnt i punkt 4.11 over, ble bindingstiden til sentralene på 2 år (i praksis 2,5 år) opphevet fom. 2009 i Oslo. Derfor gjelder det i dag en bindingstid for løyvehaverne på kun 3 måneder, hvilket medfører at løyvehaverne i prinsippet står fritt til å velge den sentralen som vedkommende mener har de beste vilkårene til fordel for seg selv som løyvehaver (men ikke nødvendigvis for kunden).

Dette gir sentralene lite forutsigbarhet, og gjør dessuten at sentralene kan føle seg presset til å innføre høyere drosjepriser, lavere kvalitetskrav, færre krav til opplæring og oppfølging osv. Vi viser blant annet til at takstnivået økte da bindingstiden på tre måneder i Oslo ble innført. Ved å innføre en toårig bindingstid for løyvehaverne, legges det til rette for at sentralene kan konkurrere seg imellom om å levere de beste drosjetjenestene for kundene (for eksempel ved lavere priser eller bedre kvalitet). Samtidig har sentralene en viktig oppgave som prisfastsettere, og bidrar til å unngå at enkeltaktører kan kreve overpris av uvitende kunder. Det er derfor viktig i et kundeperspektiv å beholde sentraltilknytningen med en bindingstid som gjør sentralenes priskontroll og grunnlag for konkurranse med andre sentraler effektiv.

6.5 SENTRALENE BØR BRUKES SOM ET AKTIVT VERKTØY FOR Å SIKRE ET TILFREDSSTILLEND E DROSJETILBUD I DE MINDRE LØNNSOMME OG ULØNNSOMME DELMARKEDENE

Som vi har redegjort for i punkt 5.2 over, er det store variasjoner i etterspørsel etter drosjetjenester til ulike tider og i ulike områder i Norge. Dette gjelder også i stor grad innad i de store byene, for eksempel i Oslo. På grunn av variasjoner i etterspørselen, vil drosjetilbudet bli lite eller bortfalle helt i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene ved en oppheving av driveplikten og antallsbegrensningen. Årsaken til dette er at drosjesjåførene vil prioritere kjøring i de *mest* lønnsomme markedssegmentene, som i store byer vil være i sentrum. I byområder *utenfor* sentrum, for eksempel på Stovner eller Røa i Oslo, vil derimot etterspørselen være lavere og til visse tider på døgnet også ikke-eksisterende. Som en følge av dette, blir det mindre attraktivt for drosjesjåførene å prioritere kjøring i disse områdene. Det er viktig å erkjenne at et økt antall drosjesjåfører ikke vil løse denne utfordringen, ettersom også nye aktører vil prioritere de mest lønnsomme områdene. Dersom enkelte aktører velger å ikke prioritere de mest lønnsomme områdene, men i stedet velger å operere i de noe mindre lønnsomme områdene, må disse aktørene ta igjen tapt inntekt ved å øke prisene per tur eller ved å redusere driftskostnadene. Slikt behov for kostnadsreduisering kan for eksempel medføre at kvaliteten på drosjene reduseres til et minimum (se også punkt 5.6 over).

En god løsning på utfordringen med dårlig drosjetilbud innad i byene, vil være å benytte drosjesentralene som verktøy for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme områdene. Dersom sentralene får myndighet til å legge tilknyttede løyvehavere en plikt til å være til stede i bestemte områder til bestemte tidspunkter, løses utfordringen med dårlig drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme byområdene. En slik beredskapsplikt bør anses som en del av drosjenæringens samfunnsoppdrag, og fordrer at sentraltilknytningsplikten videreføres.

6.6 SENTRALENE MÅ SELV KUNNE BESTEMME HVEM SOM SKAL TILSLUTTES SENTRALEN

Til sist vil vi også nevne at drosjesentralene **selv bør kunne bestemme hvilke løyvehavere som skal tilsluttes sentralen**, særlig dersom behovsprøvingen og driveplikten oppheves. En slik valgt rett for drosjesentralene vil føre til bedre konkurranse mellom sentralene, høyere kvalitet på drosjetjenestene og høyere grad av seriøsitet i drosjenæringen. Tilsvarende bør det bli enklere for sentralene å si opp tilknytningsavtalen med løyvehavere som ikke leverer drosjetjenester som avtalt, som har en uønsket adferd e.l.

Oslo Economics viser blant annet kort til dette i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyper – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 23:

«Dersom man ikke fjerner tilknytningsplikten, men bare antallsreguleringen og kjøreplikten vil dette kunne medføre utfordringer for drosjesentralene.»

Dette utdypes i fotnote 8 på samme side:

«Slik tilknytningsplikten er utformet i dag så innebærer den også en tilknytningsrett, dvs. at løyvehaver har rett til å tilknytte seg ønsket sentral. Sentralen har dermed ikke mulighet for å velge hvem som skal få tilknytte seg. Bortfall av antallsregulering og opprettholdelse av tilknytningsplikten vil derfor kunne medføre at sentralene i mindre grad kan styre både sitt samlede tilbud i markedene og kvaliteten på tjenestene som leveres.»

Det er i denne sammenhengen også verdt å merke seg at **Danmark**, ved deregulering av drosjenæringen i 2017, valgte å beholde en sentraltilknytningsplikt i form av såkalte «kørselskontorer». Det stilles strenge krav til kørselskontorene, blant annet et egenkapitalkrav på 500 000 DKK og et krav til at virksomheten ikke har forfalt gjeld til det offentlige på 50 000 DKK eller mer. De danske drosjene har tilknytningsplikt til kørselskontorene, men det er opp til kørselskontoret selv å bestemme hvem som får tilknytte seg og ikke. Dette innebærer at en løyvehaver som ikke får tilknyttet seg et kørselskontor, eventuelt må opprette sitt eget kørselskontor og tilslutte seg dette. Oppfyller han ikke vilkårene for å opprette et kørselskontor, må han levere løyvet tilbake. På den måten sikres det seriøsitet og ordnede forhold i den danske drosjenæringen. Videre er det innført en ordning som gjør det mulig å dispensere fra kravene til kørselskontorene i tynt befolkede områder, slik at det blir rimeligere og enklere å etablere seg der. Vi oppfatter en slik ordning som hensiktsmessig, all den tid det vedtas å beholde sentraltilknytningsplikten og samtidig oppheve behovsprøvingen og driveplikten i Norge. En slik ordning fordrer imidlertid at løyvehaverne kan klage til en offentlig klageinstans, dersom de mener at en sentral har avvist en søknad om tilknytning på et urettmessig grunnlag.

6.7 OPPSUMMERING - SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT

Det er bred enighet om at drosjesentralene spiller en viktig rolle i drosjenæringen i dag. I tillegg til turformidling, bidrar drosjesentralene blant annet til å:

- å fastsette taksnivået og ha kontroll på faktisk prisfastsetting til tilknyttede løyvehavere,
- skape ryddighet og profesjonalitet i drosjenæringen,
- ivareta sikkerheten til passasjerer,
- sikre en effektiv utnyttelse av drosjene gjennom turformidling,
- å sikre et godt transporttilbud hele døgnet gjennom kjøreplaner og oppfølging av kjøreplikter,
- gi offentlige myndigheter større muligheter for kontroll med drosjenæringen,
 - innrapportere skatteinformasjon om tilsluttede løyvehavere,
 - utføre etterkontroll ved å spore hvor en bestemt drosje har vært på et bestemt tidspunkt,
- skape trygghet for passasjerer i kontraktmarkedet, blant annet ved å koordinere og være mellomledd mellom sjåfør og kunde ved f.eks. pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc.,
- konkurrere om kontraktkjøring i anbudskonkurranser ved å representere et større antall løyvehavere,
- foreta kontroll av tilsluttede løyvehavere og eventuelt ilegge sanksjoner ved brudd på interne regler,
- sørge for at tilsluttede løyvehavere og deres sjåfører overholder lover og regler for drosjenæringen, og eventuelt rapportere til offentlige myndigheter ved brudd,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette klager til sentralen fremfor å rette klagen direkte til drosjesjåføren eller løyvehaveren som klagen angår,
- ivareta forbrukerhensyn, ved å behandle mottatte klager som objektiv tredjepart,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette generelle henvendelser til sentralen, for eksempel dersom kunden har glemt igjen personlige eiendeler i drosjen.
- sørge for god opplæring av løyvehaverne,
- sørge for kvalitet og profesjonalitet i tilsluttede løyvehaveres yrkesutøvelse, for eksempel gjennom opplæring og veiledning.

Med hensyn til drosjesentralenes viktige rolle i næringen, mener vi at sentraltilknytningsplikten bidrar til å oppfylle SDs formål på side 4 i høringsnotatet om å sikre en «ryddig og seriøs drosjenæring» samt å «ivareta de reisendes sikkerhet». I tillegg er det svakheter ved SDs foreslåtte loggføringsmodul, og den vil uansett ikke kunne dekke samtlige oppgaver som sentralene utfører i dag. Derfor mener vi at sentraltilknytningsplikten bør videreføres, og at det bør innføres en minste bindingstid på 2 år for løyvehaveres tilslutning til en sentral.

Dessuten mener vi at sentralene bør brukes aktivt som et virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene. Ved å gi sentralene myndighet til å pålegge tilknyttede løyvehavere å være tilstede i bestemte områder og til bestemte tidspunkter, vil det sikres et tilfredsstillende transporttilbud i både byene og i landet som helhet.

I tillegg mener vi at det bør innføres strengere krav til sentralenes kontrollfunksjon dersom sentraltilknytningsplikten videreføres. Videre mener vi at sentralene, for å sikre seriøsitet og kvalitet i sentralene og i drosjenæringen forøvrig, bør ha en valgt med hensyn til hvilke løyvehavere som får tilslutte seg sentralen. En valgt og en bindingstid til sentralene kan også bidra til å skape bedre konkurranse mellom sentralene og derigjennom øke kvaliteten og profesjonaliteten i næringen.

7 TILDELINGSKRITERIER FOR LØYVER OG KRAVET TIL HOVEDERVERV

7.1 INNLEDNING

I punkt 5.5 i høringsnotatet, foreslår SD å oppheve kravet om at drosjeyrket må være løyvehavers hovederverv, samt å oppheve tildelingskriteriene basert på ansiennitet.

7.2 TILDELINGSKRITERIER FOR LØYVER

Vi er enige med SD at tildelingskriteriet basert på ansiennitet bør oppheves, ettersom vi mener at kriteriet uansett er i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

7.3 KRAVET TIL HOVEDERVERV

Vi er derimot skeptiske til forslaget om å oppheve kravet om at drosjeyrket skal være løyvehavers hovederverv. Hovedervervskravet er viktig for å ivareta kvaliteten og profesjonaliteten i drosjeyrket, men også for å hindre dårlige arbeidsvilkår for de sjåførene som ønsker å ha drosje som hovedbeskjeftigelse. Oslo Economics konkluderer blant annet med at opphevelse av kravet om hovederverv vil redusere kvaliteten på drosjetjenestene. På side 27 i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) skriver de at:

«Tilsvarende vil en deregulering trolig føre til at flere aktører vil ønske å ha drosjevirkksomhet som en deltidsgeskjeft. Dette vil også kunne påvirke kvaliteten på tjenestene som leveres, ettersom kompetansen til sjåfører med drosjekjøring som hovederverv normalt vil være høyere.»

Også delingsøkonomiutvalgets mindretall deler denne oppfatningen. På side 112 i utredningen NOU 2017:4, oppsummeres dette som følger:

«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 kontrollerbar kompetanse.»

Vi er enige i delingsøkonomiutvalgets mindretall, og mener at kravet til hovederverv bør opprettholdes. På den måten ivaretas profesjonaliteten, kompetansen og kvaliteten i drosjenæringen.

7.4 OPPSUMMERING

Vi er enige med SD om at ansiennitet som tildelingskriterium for løyver ikke kan videreføres. Kravet om hovederverv for løyvehavere mener vi derimot bør opprettholdes. På den måten sikres kvaliteten, profesjonaliteten og fagkompetansen i drosjenæringen.

8 STRENGERE OBJEKTIVE KRAV TIL SJÅFØRER OG LØYVEHAVERE BØR INNFØRES

8.1 DE OBJEKTIVE KRAVENE TIL SJÅFØRER OG LØYVEHAVERE BØR BLI STRENGERE

8.1.1 Innledning

I punkt 5.6 i høringsnotatet, foreslår SD å videreføre kravet om løyve for å drive personaltransport med drosje. Dette forslaget stiller vi oss bak. Videre foreslår SD å fjerne kravet om faglig kompetanse og garanti for innehavere av drosjeløyver, og at kravene til fagkompetanse i stedet skal stilles til førere av drosjene. Kravene til sjåførene omtales i høringsnotatets punkt 5.12, og er hovedsakelig som følger:

- krav til fagkompetanse gjennom fagkompetanseeksamen for sjåfører i regi av Statens vegvesen, herunder sikre kunnskap om sikkerhet, førstehjelp og servicearbeid for sårbare grupper,
- indirekte språkkrav ved at sjåføren må gjennomføre eksamen på norsk,
- alderskrav på 20 år,
- helsekrav,
- krav om vandelsattest/politiattest og
- krav om at sjåføren må ha hatt førerkort klasse B i minst to år.

I tillegg foreslår SD at kjentmannsprøven oppheves.

8.1.2 Det er behov for strenge krav til både drosjesjåfører og løyvehavere

Vi er svært positive til at det innføres fagkompetansekrav til sjåfører. Drosjetransport er **transport av mennesker**, og **kundene representerer derfor kundegrupper med svært ulike behov**. Drosjenæringen har et viktig samfunnsoppdrag, og bidrar til å sikre mobiliteten til samtlige kundegrupper. En drosjesjåfør må kunne håndtere alle disse kundegruppene på en profesjonell måte, herunder også mer sårbare kunder som:

- barn,
- eldre,
- funksjonshemmede,
- blinde,
- syke,
- sterkt berusede
- osv.

For samtlige kundegrupper, er det **viktig med kvalifiserte sjåfører som skaper tillit og trygghet**. For det første er det viktig at forbrukere på et generelt grunnlag kan føle seg trygge på å sette seg inn i enhver drosje, uten å føle behov for å foreta forundersøkelser av kvaliteten, seriositeten og kompetansenivået til den aktuelle sjåføren. Vi mener det er helt nødvendig å ha et system som gir forbrukerne tillit til drosjenæringen. Dette gjør seg særlig gjeldende i **gateturmarkedet** (drosje som tas fra drosjeholdeplass eller drosje pøst på gata), ettersom muligheten for forundersøkelser for kunder i dette markedet er begrenset. Vi viser i denne sammenhengen til at gateturmarkedet utgjør en stor andel av det totale drosjemarkedet i dag (se nærmere i punkt 2 innledningsvis).

I tillegg er **tillit til drosjenæringen særlig viktig for de sårbare kundegruppene** (barn, pasienter, funksjonshemmede, eldre, blinde osv.). Mange i de sårbare kundegruppene er helt avhengig av å benytte drosje som framkomstmiddel i hverdagen, og både kunden og omsorgspersoner til kunden må kunne stole på at drosjetjenestene som leveres holder et høyt nivå med kvalifiserte og profesjonelle sjåfører. Strenge krav til sjåfører er i denne sammenheng helt avgjørende for at samfunnet skal ha tillit til at drosjenæringen genererer gode, forutsigbare og trygge kundeopplevelser.

Med hensyn til drosjenæringens viktige samfunnsoppdrag, mener vi at de objektive kravene til sjåførene bør være **vesentlig strengere** enn det SD foreslår i høringsnotatet. Vi viser i denne sammenhengen til at Statens vegvesen - Veidirektoratet allerede i 2012 nedsatte en arbeidsgruppe med representanter fra drosjenæringen for å etablere krav til yrkesmessig kompetanseheving for drosjesjåfører. Initiativet var

forankret i SDs Nasjonale Transportplan 2010-2019 (St.meld. nr. 16 (2009-2009))⁹. På side 284 i transportplanen, skriver SD som følger (vår understreking og utheving):

*«Innføringen av EUs yrkessjåførdirektiv vil innebære krav om grunn- og etterutdanning for alle som utfører yrkestransport med tunge kjøretøy. **Samferdselsdepartementet vil i tillegg vurdere å innføre krav om opplæring og prøve for yrkesmessig persontransport med lette kjøretøy** og krav til etterutdanning for utrykningssjåfører. **Ordninger som dette har som formål å bedre trafikksikkerheten samt heve sjåførenes yrkeskompetanse.**»*

Formålet med å innføre krav til kompetanseheving for drosjesjåfører, var å gjøre drosjebransjen bevisst på den viktige samfunnsoppgaven til drosjenæringen, både med hensyn til selve transporten, trafikksikkerheten og med hensyn til å heve den enkelte sjåførens yrkeskompetanse. Arbeidsgruppas samarbeid resulterte i et forslag til opplæringskrav og krav til prøve for drosjesjåfører. Forslaget ble aldri vedtatt. At det ble nedsatt en arbeidsgruppe etter initiativ fra SD i Nasjonal Transportplan for å vurdere kompetansekravene, illustrerer imidlertid at SD i lengre tid har vært klar over behovet for å innføre strengere krav til sjåfører.

Vi mener for eksempel at vandelskravet bør bli strengere, ved at det bør innføres et **krav om utvidet vandelsattest**. Dette innebærer at attesten også viser straffesaker som ikke er endelig avgjort av politi eller domstol. Det vil si at siktelser, tiltaler samt ilagte forelegg og dommer som ikke er rettskraftig avgjort skal fremkomme av attesten. Drosjesjåfører er i kontakt med mange sårbare kundegrupper i sin arbeidshverdag, og det bør derfor stilles strengere vandelskrav til denne yrkesgruppen. På den måten ivaretas passasjerenes sikkerhet og passasjerenes tillit til en profesjonell og trygg persontransport.

Videre mener vi at **kjentmannsprøven** bør videreføres. Som det har fremgått av punkt 5.3 over, er det en rekke svakheter ved GNSS-systemer (herunder GPS) i dag. Dessuten er det ikke gitt at GPS-systemer fanger opp uforutsette trafikkhindringer, som gjør at drosjesjåføren må finne den raskeste av tilgjengelige alternative veier til destinasjonen uten hjelp av GPS. Det er derfor ikke riktig når delingsøkonomiutvalgets flertall i rapporten NOU 2017:4 (bilag 1) på side 108 viser til at kjentmannsprøven er overflødig på grunn av dagens GPS-tilgang.

I tillegg til at kravene som stilles til drosjesjåførene bør bli strengere, mener vi at **tilsvarende krav bør stilles til løyvehavere**. Dersom løyvehaver ikke kjører selv, vil løyvehaveren fremdeles ha et ansvar for sine ansattes yrkesutøvelse som drosjesjåfører.

I tillegg bør **kravet til tilfredsstillende økonomisk evne og kravet om økonomisk garanti for løyvehaver** videreføres. Garantikravet er i praksis et seriøsitetskrav. Både skattemyndighetene og leverandører til drosjene (for eksempel verksteder) benytter seg i praksis av løyvehavernes garanti. Dersom en løyvehaver først har mistet garantien som vedkommende har hatt i en bank, får vedkommende i praksis verken opprettet en ny garanti i den samme banken eller i en annen bank. Uten garanti må du gi ifra deg løyvet, og på den måten er garantien en bevisstgjørende faktor som gir motivasjon til å unngå betalingsmislighold. Garantikravet verner også om løyvehaverens økonomi. Skyldige MVA-beløp kan bli store dersom det ikke innbetales over en lengre periode. Med dagens garantiordning kan skattemyndighetene reagere raskt på manglende MVA-innbetalinger. Dersom skattemyndighetene rører ved garantien til løyvehaver, varsles løyvemyndighetene med det samme. Dermed sikrer garantikravet at løyvehaver ikke pådrar seg uhåndterbare erstatningssummer, og verner med andre ord om en sunn og ryddig næring. Også med hensyn til utfordringene som drosjenæringen tidligere har hatt med skattesvik og svindel, mener vi at garantikravet bør videreføres.

8.1.3 Det bør innføres tre kompetansenivåer, samt obligatoriske eksamener og opplæringsprogram

Når det gjelder kompetansekravene, mener vi for øvrig at disse bør deles inn i **tre kompetansenivåer**, avhengig av hvilken rolle vedkommende har:

- Kompetansetrinn 1) Obligatoriske og grunnleggende kompetansekrav for sjåfører, løyvehavere og løyvehavere med ansatte,

⁹ https://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2010-2019/_attachment/504885/binary/817321?ts=1402fe53830

- Kompetansetrinn 2) Obligatoriske tilleggskrav for alle løyvehavere,
- Kompetansetrinn 3) Obligatoriske tilleggskrav for alle løyvehavere som har ansatte sjåførar.

Videre mener vi **at den skriftlige eksamen** bør være mer omfattende enn den er i dag, og at en totimerseksamen ikke er tilstrekkelig til å ivareta ønsket fagkompetanse og sikkerhet i drosjenæringen. Vi mener også at det bør kreves en obligatorisk **praktisk prøve hos biltilsynet** i tillegg til skriftlig eksamen. Gode kjøreegenskaper og trafikkforståelse er helt sentralt for å opprettholde passasjerenes og andres sikkerhet, og bør være en grunnleggende forutsetning for å kunne utøve et yrke som drosjesjåfør. Med hensyn til de vanskelige kjøreforholdene i Norge på vinterstid, mener vi dessuten at det bør kreves at løyvehavere og sjåførar har gjennomført **kurs i glattkjøring og mørkekjøring**. I tillegg mener vi at det bør oppstilles et krav til **kurs i miljøvennlig kjøring**.

Både løyvehavere og drosjesjåførar bør plikte å avlegge slik skriftlig og praktisk eksamen før det kan gis tillatelse til å drive persontransport med drosje. Vi bemerker at det i dag ikke finnes et sentralt register som gir oversikt over hvem som har kjøreseddel. Dagens kjøreseddel er i tillegg enkel å forfalske, og det har dessverre blitt avdekket flere tilfeller av forfalskning de siste årene. Et eksempel er Borgarting lagmannsretts dom (LB-2016-143959-2) avsagt 20. desember 2017, der en person ble dømt til fengselsstraff for bruk av forfalsket kjøreseddel.¹⁰ For å hindre forfalskning og gjøre politiets kontrollmuligheter bedre, mener vi at godkjenning som drosjesjåfør **bør fremgå som en egen kode på førerkortet**.

Dessuten bør det kreves at både drosjesjåførar og løyvehavere gjennomfører et **obligatorisk opplæringsprogram** i forkant av den skriftlige og den praktiske eksamen. Opplæringen bør gjennomgå samtlige eksamensrelevante temaer, og bør inneholde følgende som et minimum:

- sjåførens plikter ved trafikkuhell,
- tiltak som må iverksettes ved trafikkulykke,
 - herunder praktisk førstehjelpskurs og eventuelt kurs i bruk av hjertestarter,
- konflikthåndtering og bruk av alarm, herunder håndtering av utagerende kunder eller kunder som nekter å betale,
- håndtering av kunder med spesielle behov, for eksempel barn, eldre eller funksjonshemmede og plikten til å akseptere blindhund i drosje,
- drosjeetikk og drosjesjåførens viktige samfunnsoppdrag,
- trafikkopptreden som drosjesjåfør,
- drosjesjåførens og løyvehaverens rapporteringsplikter,
- praktisk gjennomgang av drosjeyrket, herunder betalingssystemer, taksametre, uniformeringskrav, systemet på holdeplasser, prissystemer, kundens rettigheter med hensyn til prissetting, osv.
- kundebehandling, herunder ikke-diskriminerende opptreden, samt grunnleggende samfunns- og kulturforståelse,
- drosjesjåførens sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, og
- kjøretøyteknikk og sikring av bil, herunder korrekt sikring av last og passasjerer (særlig barn).

8.1.4 Strenge krav er avgjørende for å sikre gode, forutsigbare og trygge kundeopplevelser

Vi anser ovennevnte som helt sentralt for å ivareta sikkerheten til passasjerer, kvaliteten på drosjetjenestene og for å sikre at drosjenæringen består av fagkyndige, seriøse og profesjonelle yrkesutøvere. Drosje er et profesjonelt yrke, og drosjenæringen har et viktig samfunnsoppdrag som ikke må undergraves. Videre er det viktig å understreke at drosjesjåførar ofte daglig er i kontakt med sårbare grupper, som er helt avhengig av drosjetjenester for å ivareta egen mobilitet. For slike sårbare grupper, for eksempel barn, eldre, funksjonshemmede, blinde eller pasienter, er tillit til drosjenæringen særlig viktig.

Det er med andre ord helt avgjørende at drosjereguleringen kan luke ut kandidater som ikke egner seg for drosjeyrket, eller som kan utgjøre en fare for sikkerheten til passasjerer eller andre bilister i trafikken. Dessuten viser vi til at mange drosjesentraler utfører store deler av opplæringen av sjåførar og løyvehavere i

¹⁰ Se dommen på <https://lovdata.no/dokument/LBSTR/avgjorelse/lb-2016-143959-2?q=LB-2016-143959-2>.

dag. Ved en opphevelse av sentraltilknytningsplikten, ber vi derfor SD om å vurdere hvem som skal forestå opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres i praksis.

8.2 STRENG HÅNDHEVING AV KRAV OG KONTROLLFUNSKJONER ER NØDVENDIG

Med hensyn til det viktige samfunnsoppdraget som drosjenæringen utfører, er det helt nødvendig med streng håndheving av kravene til drosjesjåfører og drosjenæringen for øvrig. Som beskrevet i punkt 4.15 over, var for eksempel bakgrunnen for vedtakelsen av drosjeforskriften i Oslo at lokale myndigheter så et stort behov for bedre kontroll med og strengere krav til drosjenæringen i Oslo. Med innføringen av drosjeforskriften, ble store deler av kontrollfunksjonen derfor overført til drosjesentralene. Med utgangspunkt i dagens situasjon, mener vi at den samlede kontrollen med løyvehaverne bør bli strengere og mer omfattende. Samtidig bør drosjesentralenes kontrollfunksjon videreføres.

Vi viser også til at et **stort antall nye løyvehavere ved en eventuell oppheving av behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten, vil medføre et vesentlig større behov for kontroll** fra det offentliges side. For å ivareta bransjens seriøsitet, sikkerhet og kvalitet, mener vi derfor at det bør utarbeides klare regler for det offentliges håndheving av drosjeregulverket og illeggelse av sanksjoner ved regelbrudd. Vi mener også at det bør bli enklere for det offentlige å benytte tap av løyve eller kjøreseddel som sanksjon ved løyvehaveres eller sjåførers regelbrudd. En slik oppfatning støttes av TØI sin rapport «Taxis as a Part of Public Transport» (bilag 2) på side 47:

«Regulation has little effect unless it is enforced. In many countries, the taxi industry has traditionally been one in which it is relatively easy to operate within the grey (or black) economy, and if this is to be avoided, the regulatory authority needs to have the judicial system behind it.

(...)

The most important point is that the regulating body should have the necessary tools, such as the legal right to withdraw licenses from unsuitable individuals and the right to audit the industry) in its toolbox in order to enforce the taxi policy.»

TØI konkluderer med andre ord med at håndheving av drosjeregulverket er helt sentralt, og at offentlige myndigheter bør ha mulighet til å trekke tilbake løyver fra uegnede aktører for å ivareta denne oppgaven. Vi er enige i denne vurderingen, og håper dette hensyntas ved en eventuell endring av drosjeregulverket.

Dessuten mener vi, som nevnt i punkt 5.6.2 over, at det **bør innføres krav til eget nummerskilt for drosjebiler med egen nummerserie**. I tillegg bør **kravene til merking av drosjebiler** videreføres. Dette vil gjøre det lettere for kunden å identifisere drosjebilene og skille disse fra andre biler, og vil gjøre kontrollmulighetene til offentlige myndigheter bedre. Vi er derfor ikke enig med SD, som i høringsnotatet på side 76 mener det er *«hensiktsmessig å åpne for mer diskret merking av kjøretøyene benyttet til drosjetransport»*. SD foreslår merking med løyvenummer på utsiden av bilen med skrifthøyde på minimum 40 mm, og mener at dette vil gi tilstrekkelig informasjon til kundene:

«Departementet mener dermed et krav om utvendig merking av kjøretøyet med løyvenummer i skrifthøyde 40 mm vil gi tilstrekkelig informasjon».

Vi er ikke enige i dette, og mener at den foreslåtte løsningen vil være enkel å forfalske for sjåfører som ønsker å urettmessig tilby persontransport uten gyldig løyve eller kjøreseddel. Dette svekker tryggheten til drosjekundene, og vi mener derfor at kravene til merking må være vesentlig tydeligere og mindre utsatt for forfalskning enn det SD foreslår.

Vi vil også nevne at vi oppfatter at enkelte hevder at kontroll vil kunne foretas ved **applikasjonsbaserte «publikums-rattinger»** av sjåfører. Det en slik kontrollordning imidlertid ikke hensyntar, er at mange drosjesjåfører kun opererer i enkeltturmarkedet der drosjer praies på gata. Ved slike drosjeturer, som utgjør en stor andel av det totale drosjemarkedet i dag, vil ikke kunden benytte mobil applikasjon som bestillings- og betalingsmiddel. Dermed vil sjåførene heller ikke få tilbakemeldinger på sin utførelse av transportoppdraget. I tillegg vil publikumsbaserte tilbakemeldingsordninger være enkle å manipulere, for eksempel ved at sjåføren får venner og bekjente til å gi vedkommende høyeste karakter og gode tilbakemeldinger på drosjetjenester som i realiteten aldri ble gjennomført.

8.3 OPPSUMMERING – OBJEKTIVE KRAV TIL SJÅFØR OG LØYVEHAVER

Vi er positive til innføring av kompetansekrav til drosjesjåfører. Likevel mener vi at de objektive kravene bør bli strengere, at kjentmannsprøven bør videreføres og at sjåførsamen bør bli mer omfattende og bør inkludere en praktisk prøve. I tillegg mener vi at det bør innføres krav til gjennomføring av et obligatorisk opplæringsprogram, som gjennomgår alle eksamensrelevante temaer. Dessuten mener vi at tilsvarende kompetansekrav bør stilles til løyvehavere, og at kravet til tilfredsstillende økonomisk evne og garantikravet til løyvehavere må videreføres for å sikre seriøsitet i næringen. Kompetansekravene bør videre deles i tre moduler med ulike kompetansekrav for henholdsvis sjåfører, løyvehavere og løyvehavere med ansatte sjåfører. Videre mener vi at det bør bli lettere å tape løyvet eller kjøreseddelen ved regelbrudd, og at det bør innføres effektive ordninger for kontroll og håndheving av drosjereglementet. Blant annet bør det innføres krav til eget nummerskilt til drosjebiler, og et krav til tydelig merking av drosjer. Både kvalitetskrav til sjåfører og løyvehavere og gode kontrollmuligheter, er nødvendig for å ivareta samfunnets tillit til at drosjenæringen genererer gode, tillitsvekkende og trygge kundeopplevelser.

9 TAKSAMETERKRAVET BØR OPPRETTHOLDES UENDRET

9.1 INNLEDNING

I høringsnotatets punkt 5.13 på side 74, foreslår SD at kravet til taksameterutrustning videreføres for drosjer med inntil 9 seter. SD oppgir følgende begrunnelsen for videreføringen av taksameterkravet på side 74 og 75 (våre uthevelser):

*«Bakgrunnen for at det er innført krav om taksameter er at det har vært utfordringer i drosjenæringen. Det har for eksempel vært **avdekket at store inntektsbeløp er unndratt fra skatt**, og at mange av dem som har arbeidet svart i tillegg har **mottatt urettmessige trygdeytelser** som sykepenger og uførepensjon. Det har også forekommet tilfeller av **feilutbetalt refusjon** ved pasienttransport, blant annet gjennom forfalskning av rekvisisjoner. Forbrukerrådet har på sin side kommet med innspill om viktigheten av at forbrukere skal kunne slippe å bekymre seg for at det kan være feil eller uregelmessigheter ved taksametrene. En del av problemene som er beskrevet ovenfor har vært knyttet til manipulering og feil bruk av taksameter. **For forbrukere er det av betydning at taksametrene beregner riktig oppgjør og gir tilstrekkelig informasjon om pris.** Taksameteret spiller liten rolle når det gjelder prisopplysning i forkant av drosjeturen, men det vil vise påløpt pris underveis og hvordan sluttprisen har blitt beregnet (kvittering). Krav til taksametre kan sikre ivaretagelsen av dette hensynet.»*

Bakgrunnen for vedtakelsen av taksameterkravet var med andre ord både begrunnet i erfaringer med skatteunndragelser o.l. i drosjenæringen, men også i forbrukerhensyn. Vi er enige med SD at taksameterkravet for drosjer bør videreføres.

Som det fremgår av høringsnotatet på side 75, er det nedsatt en arbeidsgruppe som skal se på mulighetene for å erstatte dagens taksameter med teknologinøytrale funksjonskrav. Tidligere i høst ba arbeidsgruppa om innspill til sitt foreløpige arbeid med utredningen. I denne sammenhengen sendte taksameterselskapet CenCom AS inn sine innspill i brev av 19. november 2018.

Bilag 8

Brev fra CenCom AS til Justervesenet med innspill til foreløpig arbeid med taksameterutredningen datert 19. november 2018

Vi slutter oss til samtlige av CenCom AS' innspill til arbeidsgruppas foreløpige utkast til krav til mobile applikasjoner som alternativ til taksametre. Selv om arbeidsgruppa ikke skal levere sin endelige utredning før utgangen av 2018, ønsker vi for sammenhengens skyld å presentere en oversikt over innspillene i det følgende.

9.2 BAKGRUNNEN FOR DAGENS TAKSAMETERKRAV BEGRUNNER VIDEREFORING

I 2006 fikk Justervesenet i oppdrag fra det daværende Nærings- og handelsdepartementet om å gjennomføre en **utredning av om det burde innføres krav til salg og bruk av taksametre**. Bakgrunnen var, som det også fremgikk av Justervesenets høringsnotat datert 3. mars 2009, at det de siste årene hadde vært «et stort fokus på ulike problemstillinger knyttet til drosjenæringen.» Problemstillingene skyldtes, som SD også viser

til i høringsnotatet (sitert i punkt 9.1 over), skatteunndragelser, trygdemisbruk, feil ved måleresultater som ble lagt til grunn ved prisfastsetting osv. Disse utfordringene har vi også redegjort for i punkt 4. Flere av disse **problemene ble knyttet til feil bruk av taksametre**, og Justervesenet vedtok derfor i 2009 at det skulle innføres strenge og til dels detaljerte krav til utforming og kontroll av taksametre. Dette **førte til vedtakelsen av taksameterforskriften**, som trådte i kraft 1. januar 2010.

I 2013 nedsatte Justervesenet en intern prosjektgruppe som fikk i oppgave **å evaluere taksameterforskriften**, herunder Justervesenets regulering av og tilsyn med taksametre. Evalueringen ble foretatt i 2014 og 2015, og munnet ut i en rapport publisert 29. april 2016. Denne var basert på en samfunnsøkonomisk analyse av om regelverket og tilsynet hadde fungert etter sin hensikt, og hvordan regelverket eventuelt burde endres. Prosjektgruppa foreslo blant annet noen endringer i tilsynsreglene, men uttalte samtidig at de mente at *«tilliten til bransjen er blitt bedre etter at regelverket ble innført, og at det er mindre juks enn tidligere»*.

Som sentrale aktører i drosjenæringen, er vi dessverre kjent med at det er en **høy grad av kreativitet blant drosjesjåfører med hensyn til manipulering** av priser samt metoder for å unndra skatt og rapportering. Dette er uheldig for seriositeten til drosjenæringen, og derfor var vi positive til innføringen av taksameterforskriften i 2009. Vi mener samtidig at **behovet for tilsyn og strenge krav til taksameteranordninger er vel så tilstedeværende i dag** som i 2009, og det er ingen tvil om at taksameterforskriften har hatt en positiv effekt med hensyn til å hindre juks i drosjenæringen. Derfor mener vi at dagens taksameterkrav bør videreføres.

9.3 KRAV TIL TAKSAMETRE SOM BØR VIDEREFØRES

Et taksameter som oppfyller dagens krav i taksameterforskriften, er **fastmontert i bilen** og foretar **fysiske målinger av distanse og tid for kjøreoppdrag**. Beregning av distanse er basert på pulser fra en signalgenerator, som er **knyttet til drosjehjuleenes rotasjon**. Antall pulser per kilometer fremkommer med andre ord som antall pulser per rotasjon multiplisert med omkretsen på hjulet. Omkretsen av hjulet og hvor mange pulser omdreiningen gir per omdreining må derfor være kjent når taksameteret monteres og kobles til signalgeneratoren. Tallene blir lagt inn som kalibreringstall i taksameteret, og kan kontrolleres i ettertid ved fysiske målinger. Det kreves også at taksameteret er plombert, slik at det er mulig å påvise eventuelle inngrep og manipulasjon.

Vi mener at ovennevnte krav til taksametre bør videreføres. Dersom det vurderes mobile applikasjoner som alternativer til taksametre, viser vi til at slike enheter enkelt kan plasseres andre steder enn i drosjen for å unngå registrering av kjørte distanser. Dette frykter vi skaper muligheter for manipulasjon, og derfor mener vi at **måleinstrumentet bør være fastmontert** i bilen slik det er i dag.

Dessuten vil måleinstrumenter gjennom mobile applikasjoner gjerne være tilknyttet GPS. Vi viser i denne sammenhengen til punkt 6.3 over, der vi redegjorde for svakhetene ved dagens GPS-systemer. Som nevnt, er GPS-systemer blant annet sårbare for såkalt «spoofing», dvs. manipulerede signaler som er kraftigere enn signalene som sendes fra satellittene i GPS-konstellasjonen og som kan lage såkalte «spøkelsesruter» ved GPS-navigering. Derfor mener vi at dagens måleinstrument i taksameteret, som foretar **fysiske målinger basert på hjulets omdreining**, bør videreføres for å hindre muligheten for manipulasjon.

I tillegg viser vi til at mange kunder foretrekker kontant betaling eller betaling med kredittkort, og at gateturmarkedet utgjør en stor andel av det totale drosjemarkedet i dag. Som omtalt i punkt 2 over, utgjorde for eksempel 11 % av Oslo Taxis totale omsetning på ca. 1,37 milliarder NOK kontantomsetning (sedler og mynter) i 2017. Det vil derfor være uheldig dersom et større antall drosjesjåfører velger å utelukkende tilby bestilling og betaling av drosjetjenester via mobile applikasjoner. Dagens krav om at taksameteret må være **tilknyttet en betalingsterminal**, bør derfor også videreføres.

9.4 OPPSUMMERING - TAKSAMETERKRAV

For å **hindre manipulasjon** og **ivareta forbrukerhensyn**, og dermed **ivareta seriositeten i drosjenæringen**, mener vi at kravene som stilles til dagens taksametre bør videreføres. Det bør kreves et fastmontert og plombert måleinstrument i drosjene, som foretar fysiske målinger av distanse og tid. Videre bør taksametrene være tilknyttet betalingsterminaler, slik at ikke muligheten for betaling med kredittkort avskjæres.

10 LOKAL REGULERING AV DROSJENÆRINGEN OG LOKALE LØYVEMYNDIGHETER ER NØDVENDIG

10.1 LOKAL REGULERING ER NØDVENDIG

I rapporten «Taxis as a Part of Public Transport» til TØI (bilag 2), slår det fast at drosjeregulering er en lokal utfordring som må løses på et lokalt nivå. På side 42 i rapporten, skriver TØI at den store utfordringen er å skreddersy drosjereguleringen til lokale problemer, mål og markedsforhold, ettersom disse faktorene varierer i stor grad:

«The paramount challenge is tailoring taxi regulation to local problems, objectives and market conditions. Taxi markets are local in nature as no two cities are the same, and although there are several recurring challenges in taxi regulation, the mix is always unique.»

Videre konkluderer TØI på side 47 med at drosjeregulering som utgangspunkt bør være lokal:

«The regulation should preferably be local, as the taxi markets are local.»

Likevel understreker TØI at overordnet regulering av sikkerhets- og kvalitetskrav kan skje på et nasjonalt plan:

«However, safety and quality standards and frame regulations, including taxes, can be successfully regulated on national or state level.»

På side 42 eksemplifiseres slik overordnet regulering som følger:

«Still, there may well be elements of taxi regulation which could fit well with national regulation – such as minimum standards of vehicles in regard to pollution, accessibility and safety, and driver legal and economical suitability.»

Som TØI konkluderer med, er det kun overordnede krav, som for eksempel objektive krav til løyvehavere og sjåførere (som omtalt i punkt 8 over), som bør reguleres på et nasjonalt plan. For øvrig bør drosjereguleringen tilpasses lokale forhold.

I tillegg viser vi til punkt 4 over, der vi redegjorde for historikken til drosjenæringen i Oslo og de store utfordringene i det lokale drosjemarkedet i Oslo fra 2000-tallet og frem til i dag. På bakgrunn av utfordringene, så lokale myndigheter det nødvendig å innføre effektive kontrollordninger gjennom sentralene, med nærmere krav til kvalitet og sanksjoner. Dette var bakgrunnen for vedtakelsen av den lokale drosjeforskriften i Oslo, og er et konkret eksempel på nødvendigheten av lokal regulering av drosjemarkedet.

10.2 LOKALE LØYVEMYNDIGHETER ER NØDVENDIG

I dagens drosjeregulering er Norge inndelt i ulike løyvedistrikter, og det er fylkeskommunene som håndhever løyveordningen i det enkelte løyvedistriktet. Som det fremgår av høringsnotatets punkt 5.4 og 5.8, foreslår SD å oppheve oppdelingen av landet i løyvedistrikter, samt at løyvemyndigheten overføres fra fylkeskommunene til Statens Vegvesen i Lærdal.

Som vi redegjorde for i punkt 10.1 over, bør drosjereguleringen være lokal ettersom de lokale forholdene varierer i svært stor grad. Vi er derfor ikke enige i at det bør opprettes en felles løyvemyndighet for hele landet eller at Norge skal utgjøre et felles løyvedistrikt. Lokal tilstedeværelse har også stor betydning for håndhevingen av regelverket, dersom løyvemyndigheten skal ha en effektiv mulighet til å kunne trekke tilbake løyver eller kjøresedler fra personer som ikke egner seg som aktører i næringen (se punkt 8.2 over).

Dessuten viser vi til utfordringene som er forbundet med å innføre nullutslippskrav til drosjer i byene, slik det er ytret politisk ønske om i flere byer i Norge og som dessuten ble vedtatt innført i Oslo den 19. desember 2018 av Bystyret i Oslo kommune. Som vi har redegjort for i punkt 5.7 over, vil innføring av nullutslippskrav i enkelte byer i Norge forutsette at de lokale løyvedistriktene og løyvemyndighetene beholdes. I motsatt tilfelle, vil sentrale løyvemyndigheter få problemer med å håndheve kravene til nullutslipp gjennom manglende tilstedeværelse. Vi viser i denne sammenhengen til at Bystyret i Oslo kommune, som nevnt i punkt 4.17 over, vedtok å pålegge drosjesentralene en plikt til å rapportere til de lokale løyvemyndighetene dersom tilsluttede løyvehavere ikke overholder nullutslippskravet. I tillegg vil det resultere i en oppsplitting av Norge som et felles løyvedistrikt. Vi nevner også i denne sammenhengen at oppsplittingen vil forverres ytterligere dersom flere fylkeskommuner vedtar innføring av eneretter i kommunene. Vi frykter at en slik

oppsplitting vil føre til et uoversiktlig system med hensyn til hvor drosjesjåførene kan kjøre fritt, hvor det kreves nullutslippsdrosje og hvor drosjekjøringen i enkeltturmarkedet er forbeholdt særskilte aktører gjennom tildelte eneretter.

På denne bakgrunnen mener vi at løyvedistriktene bør opprettholdes og at fylkeskommunene fortsetter som lokale løyvemyndigheter for drosjenæringen.

10.3 OPPSUMMERING - LOKAL REGULERING OG LOKALE LØYVEMYNDIGHETER

Drosjereguleringen bør i hovedsak være lokal. Derfor bør også dagens løyvedistrikter opprettholdes, og fylkeskommunene bør fortsette som lokale løyvemyndigheter for drosjenæringen. Dessuten vil innføring av eneretter og eventuelt nullutslippskrav i enkelte kommuner, medføre en uoversiktlig oppsplitting av Norge som et felles løyvedistrikt.

11 DE SÆRSKILTE LØYVEKATEGORIENE BØR VIDEREFØRES

I høringsnotatet på side 57 foreslår SD å oppheve de særskilte løyvekategoriene selskapsvognløyve, løyve for transport for funksjonshemmede og utvidet drosjeløyve. I stedet foreslås det å innføre ett drosjeløyve for all transport med motorvogn registrert for åtte personer i tillegg til førersetet. Forslaget innebærer at transport med kjøretøy fra ti seter og oppover vil kreve et turvognløyve.

I motsetning til SD, mener vi at dagens særskilte løyvekategorier bør videreføres. Dette gjelder særlig **løyvet for transport av funksjonshemmede**, ettersom en oppheving av denne løyvekategorien vil føre med seg uheldige konsekvenser for både drosjesjåfører som driver transport av funksjonshemmede, men også for de funksjonshemmede selv og offentlige kontraktsparter som er kjøper av slike transporttjenester.

I dag kreves i utgangspunktet følgende antall fastmonterte seter for henholdsvis personbil, buss og turvogn:

- personbil må ha mindre enn 9 seter,
- buss må ha minimum 9 seter,
- turvogn må ha minimum 10 seter.

Mens personbiler har høye avgifter, er det ingen avgift på busser. I utgangspunktet vil alle busser med mindre enn 9 seter regnes som en personbil med høye avgifter, selv om kjøretøyet i realiteten ser ut som en buss. I dag kan det imidlertid søkes om **dispensasjon fra antallet fastmonterte seter i buss**, forutsatt at kjøretøyet benyttes til transport av funksjonshemmede (HC-transport og HC-løyve). De fleste offentlige anbud krever transport av minimum to rullestoler samtidig. Ved dispensasjon blir det mulig å transportere to rullestoler samtidig, men med kun 4-5 fastmonterte seter i bussen. Dette er en stor fordel i byene og i områder med dårligere fremkommelighet, ettersom transporten av funksjonshemmede kan foretas med en buss av mindre størrelse. Samtidig gjør fritaket at **kjøretøyet avgiftsmessig blir ansett som en buss (uten avgifter)**, så lenge vognkortet har påskrift om at dispensasjon er gitt.

Dersom løyvet for transport for funksjonshemmede (HC-løyve) bortfaller, tapes også muligheten til å søke fritak fra kravet til antall fastmonterte seter i buss og avgiftsdispensasjon. Alternativet blir å benytte turvogn til transport av funksjonshemmede, som stiller krav til minimum 10 seter. For turvogner er det imidlertid ikke mulig å søke fritak fra kravet til antall seter. I praksis blir det derfor nærmest umulig å foreta transport av to rullestoler samtidig, slik anbudene krever.

Bortfall av HC-løyve som egen løyvekategori, får derfor to uheldige følger. For det første må sjåfører som utfører transport av funksjonshemmede kjøpe lange minibusser for transport av to rullestoler for å oppfylle turvognkravet. Disse bilene er omtrent 250 000 NOK dyrere enn bilene som benyttes til HC-transport i dag. Det vil derfor **kreves dyrere materiell for å drive HC-transport, hvilket vil medføre at slike transportoppdrag må prises høyere**. Oppheving av HC-løyvet vil med andre ord få negative konsekvenser for offentlige kontraktsparter som gjerne er kjøperne slike transporttjenester.

De større kjøretøyene vanskeliggjør dessuten HC-transport i Oslo og andre steder der fremkommeligheten er dårligere. En oppheving av HC-løyvet vil derfor også få negative konsekvenser for de funksjonshemmede, ettersom sjåførene får dårligere forutsetninger for transport av rullestolbrukere fra dør til dør. For å ivareta et godt transporttilbud for funksjonshemmede i byene og andre steder med dårligere fremkommelighet, mener vi derfor at HC-løyvet bør videreføres.

I tillegg mener vi det er nødvendig at **utvidet drosjeløyve (maxitaxi)** videreføres som en særskilt løyvekategori. Slike drosjeløyver omfatter transport av 9-16 personer. En stor andel av skole- og HC-kjøring utføres av maxitaxier, som også betjener maxitaxi-markedet på kvelder og i helgene. Bakgrunnen for at mange løyvehavere nettopp velger å anskaffe maxitaxi, er for å være en **totalleverandør av flere type transporttjenester**. I tillegg har de utvidede drosjeløyvene **en driveplikt, som sikrer at også funksjonshemmede til enhver tid har et tilgjengelig drosjetilbud**. Dette har særlig betydning i mindre byer og tettsteder, som er helt avhengig av at drosjene kan gi drosjekundene et fleksibelt tilbud som alle kundegrupper kan benytte seg av. Ved oppheving av utvidet drosjeløyve som egen løyvekategori, vil alternativet være overgang til turvogn. **Turvogner har imidlertid ikke driveplikt**, hvilket vil medføre at rullestolbrukere ikke får et drosjetilbud på lik linje med gående drosjekunder. Som nevnt over, vil overgang til turvogner i tillegg kreve større busser med dårligere fremkommelighet og uten mulighet for dispensasjon fra kravet til antall seter.

I tillegg har enkelte byer i dag, for eksempel Oslo, innført **lavere bomavgifter** for maxitaxier til tross for at bussen veier over 3 500 kg. Bakgrunnen for denne ordningen er at **rullestolbrukere skal sikres samme prissetting** på drosjetjenester som en gående drosjekunde. Den reduserte bomavgiften for maxitaxi vil bortfalle dersom utvidet løyve oppheves som løyvekategori og bussene må registreres på turvognløyver. Opphevingen vil på den måten medføre høyere drosjepriser for drosjer som oppfyller vilkårene for turvogner. Prisøkningen vil særlig gå ut over rullestolbrukere, som ikke vil ha et annet drosjealternativ. På denne bakgrunnen bør også utvidet drosjeløyve beholdes som en særskilt løyvekategori.

12 NORGE HAR ET HANDLINGSROM INNENFOR EØS-AVTALEN SOM TILLATER BEHOVSPRØVING (ANTALLSBEGRENSNING) OG SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT I DROSJEREGULERINGEN

12.1 INNLEDNING

I SDs høringsnotat punkt 2.4, omtales drosjereguleringens forhold til EØS-avtalens artikkel 31 (1). EØS-avtalens artikkel 31 (1) oppstiller et **forbud mot restriksjoner på etableringsadgangen i EØS-stater**. SD viser til ESAs grunngitte uttalelse av 22. februar 2017 (No. 041/17/COL, saksnummer 74881), der ESA konkluderte med at deler av Norges drosjeregulering, herunder lov 21. juni 2002 nr. 45 (yrkestransportloven) og forskrift 26. mars 2003 nr. 401 (yrkestransportforskriften), er i strid med denne etableringsfriheten i artikkel 31 (1). SD besvarte ESAs uttalelse den 11. desember 2017, og viste til at departementet skulle foreslå å oppheve behovsprøvingen og tildelingskriteriene for løyve, samt plikten til å være tilsluttet en drosjesentral. Dette er også bakgrunnen for SDs høringsnotat av 1. oktober 2018, som dette brevet knytter seg til.

Som det vil fremgå i det følgende, mener vi at SDs svar til ESA ikke bygger på en korrekt tilnærming til EØS-retten eller til ESAs fremsatte endringskrav i den grunngitte uttalelsen. I utgangspunktet er vi enige i at både behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten i EØS-rettslig forstand utgjør **etableringshindringer eller restriksjoner** etter artikkel 31 (1). Likevel mener vi at både behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten oppfyller vilkårene for å være **lovlige restriksjoner**, herunder at tiltakene kan:

- begrunnes i legitime, allmenne formål (se punkt 12.2.2 og 12.3.2 under),
- er egnede virkemidler for å oppnå formålene (se punkt 12.2.3 og 12.3.3 under) og
- er nødvendige virkemidler for å oppfylle formålet (se punkt 12.2.4 og 12.3.4 under).

Med hensyn til oppfyllelsen av disse vilkårene, kan vi ikke se at SD har forklart eller dokumentert overfor ESA hvordan og hvorfor drosjereguleringen i Norge er systematisert som den er i dag. Derfor mener vi at ESAs konklusjon om at behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten er i strid med EØS-avtalen, skyldes manglende informasjon og feilaktige forutsetninger.

Vi mener derfor at ovennevnte innebærer at SD, ved sitt svar til ESA av 11. desember 2017, har lagt opp til en overoppfyllelse av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Dersom norske myndigheter velger å oppheve behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og sentraltilknytningsplikten etter høringsrunden, mener vi derfor at dette vil være et rent politisk motivert valg som verken kan begrunnes i et pålegg fra ESA eller i Norges EØS-rettslige forpliktelser.

En nærmere redegjørelse for hvorfor henholdsvis **behovsprøvingen** (antallsbegrensningen) og **sentraltilknytningsplikten** oppfyller vilkårene for å være lovlige restriksjoner, følger av punkt 12.2 - 12.3 under.

12.2 BEHOVSPRØVINGEN (ANTALLSBEGRENSNINGEN) AV LØYVER LIGGER INNENFOR NORGES EØS-RETTLIGE HANDLINGSROM

12.2.1 Behovsprøvingen er en lovlig etableringshindring

Som nevnt i punkt 12.1 over, er vi enige i at behovsprøvingen (antallsbegrensningen) av løyver i Norge utgjør en etableringshindring (restriksjon) etter EØS-avtalens artikkel 31 (1). Vi mener imidlertid at behovsprøvingen oppfyller vilkårene for å være en lovlig restriksjon, se punkt 12.2.2 - 12.2.4 under.

På bakgrunn av ESAs grunngitte uttalelse, valgte Norges Taxiforbund i 2017 å engasjere Oslo Economics for å foreta en samfunnsøkonomisk analyse av behovet for behovsprøving (antallsbegrensning) av drosjeløyver i Norge. Denne analysen resulterte i en rapport, «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» av 16. mai 2017, som vi allerede har referert til flere ganger tidligere i dette høringsbrevet (bilag 3).

Resultatene av den samfunnsøkonomiske analysen til Oslo Economics, **dokumenterer at behovsprøvingen er en lovlig etableringshindring** etter EØS-avtalens artikkel 31 (1). Norges Taxiforbund oversendte rapporten med kommentarer til den EØS-rettslige behandlingen av behovsprøvingen til SD den 20. juni 2017, men vi ønsker likevel for oversiktens skyld å gjenta våre overordnede vurderinger i dette høringsbrevet.

12.2.2 Vilkår 1) Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) er begrunnet i legitime, allmenne formål

For det første er vilkåret om at behovsprøvingen er begrunnet i legitime, allmenne formål oppfylt. De allmenne hensynene som ligger til grunn for behovsprøvingen (antallsbegrensning) av løyver, er **å sikre forbrukere et tilfredsstillende drosjetilbud til alle døgnetstider og i alle områder i Norge**. Dette formålet har også som utgangspunkt blitt akseptert av ESA, som på side 11 i sin grunngitte uttalelse av 22. februar 2017 skriver at:

«Therefore, the Authority acknowledge that the objective of guaranteeing a satisfactory, permanent supply of taxi transport services in the interest of consumers can be accepted as a requirement in the public interest in principle capable of justifying the restriction that follows from the numerical limitation of licenses.»

Vi oppfatter derfor at det er enighet om at det grunnleggende formålsvilkåret er oppfylt.

ESA skriver videre at det **å sikre drosjesjåfører et tilstrekkelig inntektsgrunnlag** i seg selv ikke utgjør et legitimt allment **formål** som kan begrunne behovsprøvingens ordning. Vi er enige i dette i et EØS-rettslig perspektiv. Likevel vil vi understreke at det å sikre sjåførene et tilstrekkelig inntektsgrunnlag, er en helt nødvendig **forutsetning** for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Dette har sammenheng med driveplikten, og er beskrevet nærmere i punkt 12.2.3 under.

12.2.3 Vilkår 2) Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) er et egnet virkemiddel for å oppnå det legitime, allmenne formålet

Videre er også vilkåret om at behovsprøvingen er et **egnet virkemiddel** for å oppnå formålet, dvs. å sikre forbrukerne et tilfredsstillende drosjetilbud, oppfylt.

Som et utgangspunkt, legger ESA til grunn på side 12 i uttalelsen at behovsprøvingen er et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud *«in certain sparsely populated areas where it is not commercially viable to offer a round the clock taxi services»*. Vi forstår derfor at det er enighet om at egnethetsvilkåret i utgangspunktet er oppfylt hva angår de **tynt befolkede og mindre lønnsomme områdene** i Norge.

Det den siterte uttalelsen likevel bærer preg av, er at ESA ikke har hatt tilstrekkelige opplysninger om de **geografiske og demografiske forholdene i Norge** da de foretok sin vurdering. Vi viser i denne sammenheng

til at Norge er et spesielt tynt befolket og langstrakt land i europeisk målestokk, og at Norge derfor på et generelt grunnlag har store områder med lav lønnsomhet. Som nevnt i punkt 5.2.1, uttalte Oslo Economics i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 25 at «*man kun unntaksvis vil kunne regne med at et marked er stort nok til at det vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt å opprettholde et drosjetilbud til alle døgnetimer*».

At ESA viser til at problemet med dårlig eller ikke-eksisterende tilbud kan være tilstede i «*certain sparsely populated areas*», mener vi bekrefter at ESA ikke kan ha hatt ovennevnte kunnskap på vurderingstidspunktet.

Selv om ESA erkjenner at egnethetsvillkåret er oppfylt hva gjelder de tynt befolkede områdene i Norge, konkluderer ESA på side 12 i uttalelsen med at norske myndigheter ikke har vist at antallsbegrensning også er et egnet virkemiddel for å oppnå formålet i de **tettbefolkede områdene** i Norge:

«insofar as densley populated districts are concerned, the Authority takes the view that the Norwegian Government has not shown that the numerical limitation of licences is suitable to achieve the objective of guaranteeing a satisfactory, permanent supply of taxi transport services.»

Også med hensyn til denne uttalelsen, mener vi at ESA ikke har hatt tilstrekkelig informasjon om det norske drosjemarkedet og systematikken i norsk drosjeregulering. Vi mener at ESA ville konkludert annerledes dersom de hadde sittet på kunnskap om:

- det store antallet delmarkeder i det norske drosjemarkedet, både i tynt befolkede og tettbefolkede områder,
- variasjonen i etterspørselen etter drosjetjenester, og derav også lønnsomheten,
- at det norske drosjemarkedet ikke er selvregulerende på grunn av markedssvikter,
- det nødvendige samspillet mellom behovsprøvingen og driveplikten og
- effekten av å oppheve behovsprøvingen og driveplikten (herunder internasjonale erfaringer).

Når det gjelder **det store antallet delmarkeder i drosjemarkedet**, viser vi til at markedet gjerne deles inn i følgende hovedgrupper: gateturmarkedet, bestillingsmarkedet og kontraktmarkedet. Dette beskrives blant annet i punkt 2.1 over. **Gateturmarkedet** omfatter blant annet drosjer som tas fra drosjeholdeplass eller fra knutepunkter som jernbanestasjoner, båtanløp eller ved flyplass, samt drosjeturer som er praiet på gata. Videre deles **bestillingsmarkedet** inn i ulike delmarkeder basert på hvordan bestillingen er foretatt, herunder bestilling fra sentral, fra sjåfør, via telefon, mobil applikasjon, nettside, chatbot e.l. **Kontraktmarkedet** er drosjetransport basert på langsiktige avtaler mellom store kunder og en drosjesentral. Kontraktmarkedet deles inn i et privat og et offentlig kontraktmarked, avhengig av om private aktører eller det offentlige er kontraktmotpart. Det offentlige kontraktmarkedet består igjen av mange undersegmenter, og dekker et vidt spekter av transporttyper (transport av skolebarn, syketransport, transport av eldre, TT-kjøring, TT-rullestolkjøring, kommunal transport etc.).

Videre er det også **store variasjoner i etterspørselen etter drosjetjenester** både med hensyn til ulike geografiske områder, tidspunkter, dager og sesonger. Som Oslo Economics påpeker i punkt 3.2 i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3), kan for eksempel drosjemarkedet på lørdag morgen være vidt forskjellig fra drosjemarkedet på lørdag kveld og natt, på grunn av store forskjeller i etterspørselen. Videre kan markedsforholdene variere avhengig av tilgjengeligheten til alternative transporttjenester.

Med variasjoner i etterspørselen varierer også lønnsomheten for drosjesjåførene på ulike steder og til ulike tidspunkter. For å få maksimalt utbytte av drosjekjøringen, vil sjåførene derfor prioritere å kjøre i de områdene og til de tidene det er høyest etterspørsel og mest lønnsomt. Som vi redegjorde for i punkt 5.4.1 over, er **det norske drosjemarkedet ikke selvregulerende på grunn av en rekke former for markedssvikt** (herunder asymmetrisk informasjon, stordrifts- og skalafordeler, tosidige markeder og nettverkseffekter, eksterne virkninger og byttekostnader). Dette innebærer at tilbudet ikke automatisk vil samsvare med etterspørselen. Dagens drosjeregulering med behovsprøving og driveplikt, er i denne sammenhengen offentlige myndigheters forsøk på å regulere markedet slik at samtlige av ovennevnte markedssegmentene og delmarkedene fungerer tilfredsstillende. Dersom sjåfører først skal pålegges driveplikt på steder og til tidspunkter med lavere etterspørsel, og inntekspotensialet derfor også er korresponderende lavt eller kanskje også ikke-eksisterende, er det helt vesentlig at sjåførene også får muligheten til å subsidiere

inntekten fra de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedene med inntekt fra de mer lønnsomme markedene. Det er derfor **et helt nødvendig samspill mellom antallsbegrensningen og behovsprøvingen**.

Effekten av å fjerne behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten, viser hvordan disse virkemidlene ikke bare er egnede, men også helt nødvendige for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. I utgangspunktet vil en deregulering sannsynligvis medføre at tilbudet på drosjetjenester øker, men likevel slik at effekten blir ulik for henholdsvis de lønnsomme og de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmentene. Som vi viste til i punkt 5.2 over, må det forventes at **drosjetilbudet reduseres eller forsvinner helt** i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene ved oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Dette gjelder **også innenfor eller i nærheten av de store byene**, ettersom mindre lønnsomme og ulønnsomme markedssegmenter også finnes i slike områder. Ved oppheving av antallsbegrensningen og driveplikten vil dessuten prisene øke. Som nevnt i punkt 5.4 over, skyldes **prisøkning i de mest lønnsomme delmarkedene** at markedet ikke er selvregulerende og at et større antall tilbydere i drosjenæringen vil medføre at sjåførene kompenserer færre turer per sjåfør med høyere priser per drosjetur. Videre ble det også redegjort for at det også vil skje en **prisøkning i delmarkedene der tilbudet går ned** som følge av en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Dette legges til grunn i en rekke kilder og underbygges av erfaringer fra andre europeiske land som har foretatt deregulering av drosjenæring. Dessuten viser vi til de øvrige negative konsekvensene ved oppheving av antallsbegrensningen som vi har gjennomgått i punkt 5, som for eksempel **dårligere kvalitet** på drosjetjenestene og **mindre seriøsitet** i drosjebransjen, **dårligere arbeidsforhold** for drosjesjåførene og et **større omfang av trafikale og miljømessige utfordringer** i de største byene i Norge.

I tillegg til kildene som vi har referert til i punkt 5.4 over, viser vi dessuten til EU-kommisjonens studierapport av 26. september 2016 («Study in passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU»), der kommisjonen i kapittel VI.2 på side 159-160 konstaterte følgende om fjerning av behovsprøving (antallsbegrensning):

«Cities that have chosen deregulation have experienced mixed results – while supply has generally increased following the removal of entry restrictions, there have also been reports of higher prices, uninsured or improperly maintained vehicles, and congestions issues at popular taxi pick-up locations including hotels and airports.»

Videre skriver EU-kommisjonen som følger:

«While there may be reasons of public order to put a cap on the number of taxis in the hailing/rank segment, the cap should be proportionate to the demand and to the specific conditions of the city. However, placing an absolute limit on the number of taxis that can operate in certain areas is the most restrictive approach that regulators have taken, with a negative impact on competition and its benefits.»

Som det følger av ovennevnte, er **behovsprøvingen (antallsbegrensningen) i kombinasjon med driveplikten utvilsomt et egnet virkemiddel for å oppnå det legitime, allmenne formålet om å sikre forbrukerne et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge**. Dette skyldes både særtrekkene ved det norske drosjemarkedet, variasjonene i etterspørsel etter drosjetjenester til ulike tider og steder i Norge, eksistensen av markedssvikter i det norske drosjemarkedet, samt effektene av en fjerning av behovsprøving og driveplikt (prisøkning og kvalitetsforringelse).

12.2.4 Vilkår 3) Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) går ikke lenger enn det som er nødvendig for å oppnå det legitime, allmenne formålet

Videre oppfyller også behovsprøvingen (antallsbegrensningen) det siste vilkåret for å være en lovlig restriksjon, dvs. at behovsprøvingen som virkemiddel er nødvendig for å oppfylle det legitime, allmenne formålet. At **behovsprøvingen er nødvendig for å oppfylle formålet**, innebærer at det ikke finnes andre alternative og mindre inngripende virkemidler som kan medvirke til at formålet om å sikre forbrukerne et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge ivaretas.

Det er i denne sammenhengen viktig å bemerke at EU-domstolen i saken C-400/08 Commission v Spain avsnitt 75 har uttalt at det **ikke er nødvendig å positivt bevise at ingen andre tenkelige virkemidler kan sikre formålet**:

«In that regards, it should be recalled that, although it is for the Member State relying on an overriding reason in the public interest as justification for a restriction on freedom of movement to demonstrate that its legislation is appropriate and necessary to attain the legitimate objective pursued, that burden of proof cannot be so extensive as to require a Member State to prove, positively, that no other conceivable measure could enable that objective to be attained under the same conditions.»

Det er derfor helt sentralt at norske myndigheter ikke legger en for streng bevisvurdering til grunn ved sin vurdering.

Som det har fremgått av punkt 12.2.3 over, er det klart at det overordnede formålet om å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud for forbrukerne ikke kan ivaretas dersom behovsprøvingen (antallsbegrensningen) fjernes. Dessuten vil en driveplikt i områder og til tider med lavere eller ikke-eksisterende lønnsomhet, forutsette at sjåførene kan kompensere inntekten sin fra mindre lønnsomme og ulønnsomme markeder med inntekt fra lønnsomme markeder. For å opprettholde en slik ordning, er det helt sentralt at løyvehaverne til en viss grad beskyttes mot konkurranse i de mest lønnsomme markedssegmentene, slik antallsbegrensningen sørger for i dag. Som vi også har forklart i punkt 5.3 over, er heller ikke andre virkemidler egnet til å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Som nevnt er det **ulemper forbundet med å la enkelte områder få mulighet til å innføre eneretter** i visse områder, ettersom dette ikke avhjelper utfordringene med å sikre tilgjengelighet på drosjer i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmentene i områder som ikke omfattes av enerettsordningen.

Dessuten vil det også være **utfordringer knyttet til kompensasjonsordninger** for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. For det første vil en kompensasjonsordning gi opphav til statsstøtterettslige problemstillinger, ettersom en statsstøtteordning må godkjennes etter EØS avtalen artikkel 61 (3) c. Vi viser i denne sammenheng til at bl.a. EU-kommisjonens «State aid action plan – Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009» sier at **statsstøtte ikke bør være den foretrukne løsningen** dersom formålet med statsstøtte kan oppnås med mindre forvrengende tiltak. I tillegg må de eventuelle vilkårene som fastsettes for drosjetjenestene som det offentlige kjøper, **oppfylle de fire såkalte Altmark-kriteriene** som er fastsatt av EU-domstolen i saken Altmark Trans C-280/00. Oppfyllelsen av Altmark-kriteriene kan etter vårt syn bli vanskelig. Dessuten vil norske myndigheter måtte kjøpe tilgjengelighet på drosjetjenester og ikke faktiske drosjeturer, og det kan bli **utfordrende å finne metoder for å estimere tilgjengelighetsbehovet** til ulike tider og på ulike steder.

Som det fremgår av ovennevnte, er verken innføring av enerettsordninger eller kompensasjonsordninger egnet til å sikre forbrukere et tilfredsstillende drosjetilbud til alle døgnetts tider og i alle områder i Norge. Vi kan heller ikke se at det finnes andre alternative virkemidler som kan ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud, og som samtidig ikke går lenger enn det behovsprøvingen gjør i dag. Vilket om at behovsprøvingen som virkemiddel ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå det legitime, allmenne formålet, er derfor oppfylt.

12.2.5 Oppsummert

Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) ivaretar (i) et allment og legitimt formål om å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud for forbrukerne. Behovsprøvingen er videre et (ii) egnet virkemiddel for å oppnå dette formålet sammen med driveplikten, og (iii) går ikke lenger enn det som er nødvendig for å oppfylle formålet. Behovsprøvingen er derfor en lovlig restriksjon etter EØS-avtalen, og ligger derfor innenfor Norges EØS-rettslige handlingsrom.

12.3 SENTRALTILKNYTNINGSPLIKTEN LIGGER INNENFOR NORGES EØS-RETTLIGE HANDLINGSROM

12.3.1 Utgangspunkt

I ESAs grunngitte uttalelse på side 8, slår ESA fast at sentraltilknytningsplikten utgjør en restriksjon på etableringsfriheten i EØS-avtalens artikkel 31:

«Furthermore, in those districts where there is an obligation upon taxi service providers to be connected to a taxi dispatch centre, including the corresponding requirements that follow from this affiliation, this requirement constitutes an additional restriction of the freedom of establishment.»

Vi er enig i dette i et EØS-rettslig perspektiv. Som det vil fremgå av punkt 12.3.2 – 12.3.4 under, mener vi imidlertid at sentraltilknytningsplikten oppfyller vilkårene for å være en lovlig restriksjon, herunder at (i) sentraltilknytningsplikten er begrunnet i **legitime, allmenne formål**, at (ii) sentraltilknytningsplikten er **egnet** til å oppfylle dette formålet og at (iii) sentraltilknytningsplikten ikke går lenger enn det som er **nødvendig** for å oppfylle formålet. Også med hensyn til sentraltilknytningsplikten, mener vi at ESAs uttalelser viser at de på vurderingstidspunktet ikke hadde tilstrekkelige opplysninger om særtrekkene i det norske drosjemarkedet og systematikken i den norske drosjereguleringen. Vi viser forøvrig til at Danmark, ved dereguleringen av den danske drosjenæringen som trådte i kraft i 1. januar 2018, valgte å videreføre sentraltilknytningsplikten til løyvehavere i form av «kørselskontorer».

12.3.2 Vilkår 1) Sentraltilknytningsplikten er begrunnet i legitime, allmenne formål

For det første er vilkåret om at sentraltilknytningsplikten er begrunnet i legitime, allmenne formål oppfylt. ESA skriver i sin uttalelse på side 11 og 12 at **transportsikkerhet**, herunder å sikre preventiv effekt mot kriminalitet, kan aksepteres som et legitimt formål (vår utheving):

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

I tillegg til formålet som ESA trekker frem, dvs. transportsikkerhet, vi vil også bemerke at sentraltilknytningsplikten kan begrunnes i **formålet om å sikre et tilfredsstillende transporttilbud i Norge**. I det følgende vil vi derfor også knytte noen kommentarer til dette formålets oppfyllelse av egnethets- og nødvendighetsvilkåret.

12.3.3 Vilkår 2) Sentraltilknytningsplikten er et egnet virkemiddel for å oppnå de legitime, allmenne formålene

Selv om ESA legger til grunn at **transportsikkerhet** er et legitimt, allment formål, uttaler ESA at sentraltilknytningsplikten ikke er **egnet** til å oppnå dette formålet. Dette forklarer ESA på side 13 i uttalelsen med at de oppfatter at plikten er anvendt inkonsekvent (vår utheving):

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

Vi oppfatter ESAs uttalelse dithen at de på vurderingstidspunktet ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om særtrekkene i det norske drosjemarkedet, eller sentralenes viktige rolle for å ivareta transportsikkerhet utover å føre kontroll på drosjenes bevegelsesmønstre.

Som nevnt i punkt 12.2.3 over, oppfatter vi at ESA ikke kan ha sittet på tilstrekkelige opplysninger om de **geografiske og demografiske forholdene i Norge** da de foretok sin vurdering. Vi gjentar i denne sammenhengen at Norge er et spesielt tynt befolket og langstrakt land i europeisk målestokk. Derfor har Norge på et generelt grunnlag store områder med lav eller ikke-eksisterende lønnsomhet, hvilket medfører at det i store deler av Norge ikke er noen eller kun enkelte aktører som tilbyr drosjetjenester. Antallet

drosjesjåfører i distriktene spanner derfor fra ingen eller et fåtall aktører i de ulønnsomme og mindre lønnsomme delmarkedene, til et stort antall aktører i de mest lønnsomme delmarkedene. Geografisk utgjør de mest lønnsomme områdene i Norge (herunder byene) en mindre prosentandel av Norges totale areal.

I distriktene med et stort antall drosjesjåfører, er behovet for sentraltilknytningsplikt tilstede. Sentralene holder blant annet oversikt over hvor drosjebilene beveger seg, og har på den måten en kontrollfunksjon som ivaretar transportsikkerheten. Dette oppfatter vi at ESA er enig i. Uten sentraler, ville de lokale myndighetene fått store utfordringer med å holde kontroll på samtlige av de enkeltstående aktørene. Utfordringene med kontroll på løyvehavere for å ivareta transportsikkerheten, er imidlertid ikke tilstede i **distriktene med bare én enkelt eller et fåtall løyvehavere**. I slike distrikter er det derfor ikke hensiktsmessig å opprette en drosjesentral. Derfor er løyver i slike områder tilknyttet løyvehaverens hjemadresse, også kalt bostedsløyve. Løyvehavere med bostedsløyve, vil ha en rekke av de samme forpliktelsene som sentralene. De trenger likevel ikke å organisere seg i sentraler for å sørge for at disse oppgavene ivaretas.

Som det følger av dette, beror det på de faktiske forholdene i det enkelte distrikt, hvorvidt en sentraltilknytningsplikt er egnet eller om bostedsløyve vil ivareta transportsikkerheten på en tilfredsstillende måte. Sentraltilknytningsplikten er derfor ikke gjennomført inkonsekvent, og **vilkåret om at sentraltilknytningsplikten må være egnet til å oppnå formålet om transportsikkerhet er derfor oppfylt**. Vi mener at ESA ville konkludert med dette, dersom de hadde hatt ovennevnte opplysninger på vurderingstidspunktet.

For øvrig vil vi bemerke at **egnehetsvilkåret også ville vært oppfylt for formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge**. Drosjesentralene har i dag en viktig rolle som turformidlere, og sikrer en effektiv utnyttelse av drosjene. Sentralene har også kjøreplaner for tilsluttede løyvehavere, og sikrer dermed et godt transporttilbud gjennom hele døgnet. I tillegg følger sentralene opp at løyvehaverne overholder kjørepliktene. Enkelte sentraler illegger også sanksjoner, dersom løyvehavere bryter kjøreplikten som er fastsatt. Sentraltilknytningsplikten er derfor også egnet til å oppfylle det legitime formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge.

12.3.4 Vilkår 3) Sentraltilknytningsplikten er nødvendig for å oppfylle de legitime, allmenne formålene

Videre mener vi at **sentraltilknytningsplikten er nødvendig for å oppfylle formålet om transportsikkerhet**. ESA gir derimot i den grunngitte uttalelsen uttrykk for at sentraltilknytningsplikten går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet om transportsikkerhet (vår utheving):

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

ESA legger til grunn at teknologisk utstyr, som for eksempel en GPS-sporingsenhet, kan ivareta trafiksikkerheten i like stor grad som en sentraltilknytningsplikt. Som vi har redegjort for i punkt 6.3 over, er det svakheter forbundet med GPS-baserte måleinstrumenter. I dag er det for eksempel utfordringer knyttet til såkalt «spoofing», dvs. manipulerede signaler som er kraftigere enn signalene som sendes fra satellittene i GPS-konstellasjonen og som kan lage såkalte «spøkelsesruter» ved GPS-navigering. Ved oppheving av sentraltilknytningsplikten, kan det derfor ikke utelukkes at enkelte løyvehavere vil forsøke å manipulere GPS-sporing av bilen for å unngå at bilens bevegelsesmønster registreres. Dette unngås i dag gjennom sentraltilknytningsplikten, ved at sentralen, som en objektiv tredjepart, sørger for å innhente informasjon om drosjebilenes bevegelsesmønster. En enkeltstående løyvehaver, vil ha mindre incentiv til å følge opp en slik loggføringsplikt. Dersom hver enkelt løyvehaver selv skal sørge for loggføring og kontroll på loggføringsutstyret, vil faren være større for at loggføringen ikke gjennomføres, at det gjøres ubevisste feil eller at utstyret bevisst manipuleres. Denne **risikoen for feil eller manglende loggføring reduseres ved at sentralene foretar loggføringen** av drosjeturene. En sentraltilknytningsplikt gir derfor større grad av transportsikkerhet, hvilket legitimerer en noe større begrensning i etableringsretten.

I tillegg er det **flere av sentralenes oppgaver som i dag ivaretar transportsikkerheten, som ikke kan ivaretas av en teknologisk loggføringsmodul**, herunder å:

- skape trygghet for passasjerer i kontraktmarkedet, blant annet ved å koordinere og være mellomledd mellom sjåfør og kunde ved f.eks. pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc.,
- konkurrere om kontraktkjøring i anbudskonkurranser ved å representere et større antall løyvehavere og dermed gi kontraktsmotparten trygghet for at løyvehaverne som vil utføre kontraktskjøringen er tilknyttet en seriøs sentral som stiller strenge krav til sikkerhet, kontroll og profesjonalitet,
- foreta kontroll av tilsluttede løyvehavere og eventuelt ilegge sanksjoner ved brudd på interne regler for sentralen, for eksempel ved dårlig kundebehandling,
- sørge for at tilsluttede løyvehavere og deres sjåfører overholder lover og regler for drosjenæringen, og eventuelt rapportere til offentlige myndigheter ved regelbrudd,
- ivareta forbrukerhensyn og transportsikkerhet, ved at kunder kan rette klager til sentralen fremfor å rette klagen direkte til drosjesjåføren eller løyvehaveren som klagen angår,
- ivareta forbrukerhensyn og transportsikkerhet, ved å behandle mottatte klager som objektiv tredjepart, og
- sørge for god opplæring og oppfølging av tilsluttede løyvehaverne, hvilket gir bedre kvalifiserte drosjesjåfører og høyere transportsikkerhet i drosjenæringen.

Ovennevnte oppgaver som sentralene utfører i dag, gir en vesentlig høyere grad av transportsikkerhet enn en GPS-basert loggføringsmodul. Dette legitimerer dagens sentraltilknytningsplikt. Vi kan heller ikke se at det finnes andre virkemidler som kan ivareta samme grad av transportsikkerhet på en mindre inngripende måte. **Sentraltilknytningsplikten er derfor helt nødvendig for å sikre transportsikkerheten i drosjenæringen**, og nødvendighetsvilkåret er derfor også oppfylt. Vi mener at ESA ville konkludert på samme måte dersom de hadde hatt nærmere opplysninger om sentralenes rolle utover loggføring da de foretok sin vurdering.

For øvrig bemerker vi at **sentraltilknytningsplikten også er nødvendig for å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge**. I sitatet som er gjengitt over, viser ESA til at plikten til å være «*part of a shift plan*» ikke er nødvendig for å oppfylle formålet med å ivareta transportsikkerheten. Selv om plikten til å være en del av en kjøreplan isolert sett ikke er nødvendig for å oppfylle formålet om å ivareta trafiksikkerheten, er det imidlertid nødvendig for å oppnå formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Som vi redegjorde for i punkt 12.2 over, er antallsbegrensning og driveplikt helt nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. I områder med et stort antall løyvehavere, er det videre helt nødvendig at sentralene utfører oppgaven med å koordinere driveplikten og å sørge for at pliktene overholdes. Risikoen for manglende overholdelse av driveplikten er vesentlig større dersom hver enkelt løyvehaver selv er ansvarlig for overholdelsen, uten kontinuerlig kontroll av en objektiv tredjepart. I tillegg vil en drosjesentral uavhengig av driveplikten bidra til å dekke behovet for drosjetjenester ved å sørge for å sende drosjer dit enkeltstående drosjer ikke selv vil velge å kjøre. En sentral vil, uavhengig av om sentralen har plikt til det, i større grad enn enkeltstående drosjer, dekke opp behovet for drosjetjenester der disse er mindre attraktive å levere. Dessuten kan vi ikke se at teknologiske løsninger kan sørge for tilfredsstillende fordeling og tilgang på drosjetjenester i like stor grad som drosjesentralene gjør i dag. Sentraltilknytningsplikten er derfor også nødvendig for å oppnå formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge.

12.3.5 Oppsummert

Sentraltilknytningsplikten oppfyller vilkårene for å være en lovlig restriksjon.

For det første er (i) sentraltilknytningsplikten begrunnet i **legitime, allmenne formål**. Det legitime formålet er blant annet å ivareta transportsikkerheten, og dette er akseptert av ESA. Et annet legitimt formål som kan anføres, er å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Videre er sentraltilknytningsplikten (ii) **egnet** til å oppfylle formålene om å henholdsvis ivareta transportsikkerheten og å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Til sist går ikke sentraltilknytningsplikten (iii) lenger enn det som er **nødvendig** for å oppfylle formålene om å henholdsvis ivareta transportsikkerheten og å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge.

Vi mener at ESA hadde konkludert med det tilsvarende dersom de på vurderingstidspunktet hadde hatt opplysninger om hensynene bak dagens sentraltilknytningsplikt og særtrekkene i det norske drosjemarkedet på vurderingstidspunktet. Vi vil også bemerke at for eksempel Danmark, ved dereguleringen av drosjenæringen som trådte i kraft i 1. januar 2018, valgte å videreføre sentraltilknytningsplikten til løyvehavere i form av «kørselskontorer». Danske myndigheter må derfor ha lagt til grunn at tilknytningsplikten til «kørselskontorene» var innenfor Danmarks EØS-rettslige handlingsrom.

12.4 OPPSUMMERING – NORGES EØS- RETTSLIGE HANDLINGSROM

Som det har fremgått av punkt 12.1 – 12.3 over, mener vi at SDs svar til ESA ikke bygger på en korrekt tilnærming til EØS-retten eller til ESAs fremsatte endringskrav i den grunngitte uttalelsen.

I utgangspunktet er vi enige i at både behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten i EØS-rettslig forstand utgjør **etableringshindringer eller restriksjoner** etter artikkel 31 (1). Likevel mener vi at både behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten oppfyller vilkårene for å være **lovlige restriksjoner**, herunder at tiltakene kan:

- begrunnes i **legitime, allmenne formål**,
- er **egnede** virkemidler for å oppnå formålene og
- er **nødvendige** virkemidler for å oppfylle formålet.

Med hensyn til oppfyllelsen av disse vilkårene, kan vi ikke se at SD har forklart eller dokumentert overfor ESA hvordan og hvorfor drosjereguleringen i Norge er systematisert som den er i dag. Derfor mener vi at ESAs konklusjon om at behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten er i strid med EØS-avtalen, skyldes manglende informasjon og feilaktige forutsetninger. Når det gjelder sentraltilknytningsplikten, bemerker vi dessuten at for eksempel Danmark, ved dereguleringen av drosjenæringen som trådte i kraft i 1. januar 2018, valgte å videreføre sentraltilknytningsplikten til løyvehavere i form av «kørselskontorer».

13 EVENUTELL OVERGANGSORDNING

I høringsnotatet på side 82, foreslår SD at de foreslåtte endringene i drosjereguleringen skal tre i kraft fra 1. januar 2020. SD uttaler at:

«I og med at dette er en stor omveltning i drosjereguleringen anser vi dette forslaget som en balansert overgangsperiode der vi tar hensyn til alle aktører, både de etablerte, nye aktører og offentlige myndigheter.»

Dette er vi ikke enige i. Vi mener at **en eventuell overgangsperiode må være vesentlig lenger for å ta hensyn til etablerte aktører og samfunnet forøvrig**, og at den foreslåtte ikrafttreddelsen fra 1. januar 2020 ikke hensyntar de uheldige virkningene som de foreslåtte endringene vil ha for både drosjenæringen, drosjekundene og samfunnet. Vi viser i denne sammenhengen til konsekvensutredelsene i punkt 1 - 11 over.

Dessuten bør overgangsperioden være vesentlig lenger for at eksisterende aktører skal kunne tilpasse seg økonomisk til de foreslåtte endringene. For det første innebærer forslaget at det kreves lavere investeringskostnader for nye aktører, mens eksisterende aktører vil sitte med store kapitalkostnader til allerede innkjøpt utstyr som tilfredsstiller dagens krav. Det foreslåtte tidspunktet for ikrafttredelse vil derfor medføre **forskjellsbehandling av henholdsvis nye og eksisterende aktører** i drosjemarkedet. Av samme grunn kan vi heller ikke se hvorfor selskapsvognløyver skal få en overgangsordning på to år for å kunne kjøpe og installere et taksameter.

For det andre er det i dag en rekke drosjesentraler som har inngått **langsiktige avtaler i kontraktmarkedet, som løper vesentlig lenger enn 1. januar 2020**. Dette gjelder for eksempel langsiktige avtaler med det offentlige om pasienttransport, elevtransport, transport av funksjonshemmede, eldre osv. Ved oppheving av sentraltilknytningsplikten, risikerer sentralene å miste et stort antall tilknyttede løyvehavere. Sentralene kan på den måten miste kapasitet, hvilket vil gjøre det vanskelig for sentralene å fullføre leveringen av kontraktene. Dette er uheldig både for sentralene, for de involverte kontraktspartene og for de involverte brukerne av den offentlige kontraktskjøringen.

Dessuten vil vi bemerke at SD på side 83 i høringsnotatet begrunner den raske iverksettelsen med at den norske drosjereguleringen er i strid med EØS-avtalen:

«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.»

Som vi har redegjort for i punkt 12 over, ligger dagens behovsprøvingsordning og sentraltilknytningsplikt innenfor **Norges EØS-rettslige handlingsrom**. Vi mener derfor at en rask iverksettelse ikke kan begrunnes med Norges EØS-rettslige forpliktelser.

I tillegg viser SD til at endringsforslagene bør iverksettes raskt for å tilrettelegge for nye teknologiske løsninger:

«Videre er dette et marked i rask utvikling hvor nye teknologiske løsninger ønskes tatt i bruk. Dagens regelverk kan hindre en slik utvikling.»

Som vi har vist til i punkt 2 innledningsvis i dette høringsnotatet, har drosjenæringen allerede i flere år utviklet teknologiske løsninger til nytte for forbrukere og næringen. Det eksisterer blant annet en rekke mobile applikasjoner for bestilling og prissammenlikning av drosje, det er utviklet chatbots og kalkulatorer for prissammenlikning, samt igangsatt teknologiske samarbeidsprosjekter med næringslivsaktører utenfor drosjenæringen. Det er også viktig å påpeke at en stor andel av det totale drosjemarkedet i dag er gateturer, dvs. drosje tatt fra drosjeholdeplass eller drosje paret på gata. Det er begrensede muligheter for utvikling av teknologiske løsninger for slike gateturer, og det er ingen grunn til å tro at andelen gateturer skal bli mindre ved innføring av SDs endringsforslag. Vi er derfor ikke enige i SDs påstand om at dagens regelverk hindrer utvikling av nye teknologiske løsninger, og at dette ikke kan brukes som begrunnelse for rask ikrafttredelse.

14 OPPSUMMERING – HOVEDPUNKTENE I VÅRT HØRINGSSVAR

Som det har fremgått av dette høringsbrevet, har drosjenæringen **et viktig samfunnsoppdrag** som en del av det offentlige kollektivsystemet i Norge. Drosjene utgjør det fleksible leddet i kollektivtransporten, og sikrer i dag et døgntilgjengelig transporttilbud i alle deler av landet.

Som nevnt innledningsvis i punkt 3.1, er **SDs uttrykte målsetning** i høringsnotatets side 4 som følger:

- «legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet, som skal bidra til gode tilbud for de reisende»,
- «sikre et drosjetilbud i hele landet» og
- «ivareta de reisendes sikkerhet og bidra til at vi har en ryddig og seriøs drosjenæring».

Dette er som nevnt målsetninger som vi stiller oss bak. Likevel frykter vi at målsetningene ikke vil oppnås med de tiltakene som SD foreslår i høringsnotatet. Vi bemerker i denne sammenhengen at det generelt synes å være utbredt enighet om at drosjemarkedet ikke er selvregulerende, hvilket innebærer at markedet ikke vil gi en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser i uregulert form. Det bekymrer oss derfor at høringsnotatet mangler vurderinger og utredninger av de samfunnsøkonomiske konsekvensene som følger av en deregulering av drosjemarkedet. Vi kan heller ikke se at det er vurdert hvilke konsekvenser en deregulering vil få for næringslivsaktørene og kundene. I tillegg har ikke høringsnotatet kommentert erfaringer fra andre europeiske land som har gjennomført en deregulering av drosjenæringen. Som det har fremgått av dette høringsbrevet, har blant annet Sverige opplevd uheldige virkninger av dereguleringen som de foretok i 1990. Vi stiller derfor spørsmål ved at SD ikke har kommentert Sveriges erfaringer i høringsnotatet, utover å vise til hvilken drosjeregulering som gjelder i Sverige i dag.

I punkt 5 over, redegjorde vi for at en oppheving av **behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten** vil medføre at den tilfredsstillende drosjetilgjengeligheten som vi har i dag vil bortfalle i flere markedssegmenter. Dette problemet vil være tilstede i både tynt befolkede og tettbefolkede områder, ettersom befolkningstetthet ikke har nødvendig sammenheng med god tilgjengelighet på drosje. Som vi har redegjort for bl.a. i punkt 5.2 og 6.5 over, vil også byene oppleve at drosjesjåførene vil prioritere de mest lønnsomme områdene ved en oppheving av antallsbegrensningen. Det er sentrumsområdene i byene som utgjør de mest lønnsomme områdene, og det må derfor forventes at drosjesjåførene prioriterer kjøring i sentrumsområdene ved en oppheving av antallsbegrensningen. Dette vil gjøre at byområder utenfor sentrumskjernen til visse tider får et dårlig eller ikke-eksisterende drosjetilbud. Denne utfordringen løses imidlertid ikke ved å øke antallet løyver, ettersom disse naturlig vil søke til områdene med høyest etterspørsel og mest lønnsomhet. Som vi har omtalt i punkt 6.5, vil en god løsning på denne utfordringen være å benytte

drosjesentralene som verktøy for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme områdene av byene.

Vi har også vist at SDs foreslåtte tiltak for å avhjelpe tilgjengelighetsproblemet, herunder tildeling av enerett med eller uten økonomisk kompensasjon i visse kommuner, ikke vil bidra til å løse tilgjengelighetsutfordringene i byene. Det vil også være utfordrende å fastsette riktig størrelse på den økonomiske kompensasjonen, ettersom det offentlige må kjøpe tilgjengelighet på drosje og ikke faktiske turer. Kompensasjonsordningene vil også utløse statsstøtterettslige problemstillinger, bl.a. i den forstand at statsstøtteordninger må godkjennes etter EØS avtalen artikkel 61 (3) c. I tillegg til tilgjengelighetsutfordringer, vil oppheving av behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten utløse en rekke andre uheldige konsekvenser, bl.a.:

- prisøkning,
- sosial dumping av drosjesjåfører,
- dårligere kvalitet på drosjetjenestene, svekket seriøsitet og større behov for kontroll og
- trafikale og miljømessige utfordringer.

Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten bør derfor videreføres. På den måten kan drosjenæringen ivareta sitt viktige samfunnsoppdrag, nettopp å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet og til alle døgnets tider. Dette samfunnsoppdraget må ikke undergraves.

Videre forstår vi at det er bred enighet om at drosjesentralene i dag spiller en viktig rolle for å sikre seriøsitet og kontroll i drosjenæringen. Som vi redegjorde for i punkt 6 over, ivaretar drosjesentralene i dag et vidt spekter av oppgaver:

- skape ryddighet og profesjonalitet i drosjenæringen,
- ivareta sikkerheten til passasjerer,
- sikre en effektiv utnyttelse av drosjene gjennom turformidling,
- å sikre et godt transporttilbud hele døgnet gjennom kjøreplaner og oppfølging av kjøreplikter,
- gi offentlige myndigheter større muligheter for kontroll med drosjenæringen,
 - innrapportere skatteinformasjon om tilsluttede løyvehavere,
 - utføre etterkontroll ved å spore hvor en bestemt drosje har vært på et bestemt tidspunkt,
- skape trygghet for passasjerer i kontraktmarkedet, blant annet ved å koordinere og være mellomledd mellom sjåfør og kunde ved f.eks. pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc.,
- konkurrere om kontraktkjøring i anbudskonkurranser ved å representere et større antall løyvehavere,
- foreta kontroll av tilsluttede løyvehavere og eventuelt ilegge sanksjoner ved brudd på interne regler,
- sørge for at tilsluttede løyvehavere og deres sjåfører overholder lover og regler for drosjenæringen, og eventuelt rapportere til offentlige myndigheter ved brudd,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette klager til sentralen fremfor å rette klagen direkte til drosjesjåføren eller løyvehaveren som klagen angår,
- ivareta forbrukerhensyn, ved å behandle mottatte klager som objektiv tredjepart,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette generelle henvendelser til sentralen, for eksempel dersom kunden har glemt igjen personlige eiendeler i drosjen.
- sørge for god opplæring av løyvehaverne,
- sørge for kvalitet og profesjonalitet i tilsluttede løyvehaveres yrkesutøvelse, for eksempel gjennom opplæring og veiledning.

Den foreslåtte loggføringsmodulen som SD foreslår som alternativ til sentraltilknytningsplikten, ivaretar kun et fåtall av ovennevnte oppgaver. I tillegg mangler en slik loggføringsmodul fordelene ved at data rapporteres gjennom sentralen som en objektiv tredjepart. **Sentraltilknytningsplikten** bør derfor videreføres.

I tillegg mener vi at **ansiennitetsvilkåret** i tildelingskriteriene for løyver kan oppheves. For å sikre seriøsitet, bør imidlertid **hovedervervskravet** videreføres. I punkt 8 redegjorde vi for at **de objektive kravene til drosjesjåfører** bør bli strengere, og at det bør innføres krav til gjennomføring av obligatorisk opplæringsprogram, skriftlig eksamen og en praktisk prøve. Slike krav bør stilles både til drosjesjåfører og løyvehavere. Drosjetransport er transport av mennesker, og drosjesjåfører transporterer en svært

sammensatt kundegruppe i sin yrkesutøvelse. Det er derfor viktig for sikkerheten til passasjerene at kravene til drosjesjåførs yrkeskompetanse er strenge. I tillegg er det viktig med krav til praktiske ferdigheter, ettersom uegnede drosjesjåfører vil utgjøre en fare for trafikksikkerheten i samfunnet.

Når det gjelder **taksameterkravet**, er vi enige med SD om at dette bør videreføres. Med hensyn til drosjenæringens tidligere utfordringer med skattesvik, trygdemisbruk, prismanipulering osv., mener vi at kravet til et plombert og fastmontert måleinstrument i bilen bør opprettholdes. Videre bør det kreves at måleinstrumentet foretar fysiske målinger av distanse. På den måten hindres manipulasjon og juks i drosjenæringen. I tillegg bør det kreves at taksameteret er tilkoblet betalingsterminal, slik at kunder som ikke ønsker å betale drosje med mobil applikasjon får et dårligere drosjetilbud.

Videre redegjorde vi i punkt 10 for at drosjemarkedene er lokale, med svært ulike variasjoner. Derfor bør også **drosjereguleringen være lokal**, og bør håndheves av **lokale løvemyndigheter**.

I tillegg mener vi at **de særskilte løyvekategoriene bør videreføres**. Som beskrevet i punkt 11 over, vil oppheving av for eksempel løyve for transport av funksjonshemmede medføre krav til dyrere og større biler. Dette vil videre medføre at prisene på transport av funksjonshemmede vil øke, samt at fremkommeligheten til kjøretøyene blir dårligere og vil vanskeliggjøre transporten av funksjonshemmede i byer og andre tettbebygde områder. I tillegg vil oppheving av utvidet løyve medføre høyere priser og dårligere drosjetilbud for rullestolbrukere.

I punkt 13 redegjorde vi videre for at det må innføres en **vesentlig lengere overgangsperiode** dersom SDs forslag først skal vedtas. Dette er helt nødvendig for å gi næringslivet og samfunnet for øvrig anledning til å tilpasse seg konsekvensene og utfordringene som forslaget vil føre med seg.

Når det gjelder SDs henvisning til ESAs grunngitte uttalelse, viser vi til at SD har lagt til grunn en feil tilnærming til **EØS-retten og Norges EØS-rettslige forpliktelser**. Som det fremgikk av punkt 12, er både behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og sentraltilknytningsplikten innenfor Norges EØS-rettslige handlingsrom.

Det er derfor opp til norske politikere å avgjøre om behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten skal beholdes eller ikke. Dette er et rent politisk valg, som verken kan forankres i ESAs grunngitte uttalelse av 22. februar 2018 eller i Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Med vennlig hilsen,

**for Norges Taxiforbund
avdeling Oslo:**

Glenn Tuxen (sign.)

for Christiania Taxi AS:

Munawar Nabi (sign.)

for Oslo Taxi:

Kenneth Holm (sign.)

for ByTaxi AS:

Jarle Kanaris (sign.)

BILAGSOVERSIKT:

- Bilag 1** Delingsøkonomiutvalgets rapport, NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer»
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1b21cafea73c4b45b63850bd83ba4fb4/no/pdfs/nou201720170004000dddpdfs.pdf>
- Bilag 2** Rapport fra TØI, «Taxis as a Part of Public Transport» av august 2016
https://www.sutp.org/files/contents/documents/resources/B_Technical-Documents/GIZ_SUTP_TD16_Taxi_EN.pdf
- Bilag 3** Oslo Economics rapport av 16. mai 2017 – «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse»
<http://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2017-16-Behov-for-antallsregulering-av-drosjel%C3%B8yver-en-samfunns%C3%B8konomisk-analyse.pdf>
- Bilag 4** Forbrukerrådets rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013»
<https://www.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2015/10/Taxiutredning.pdf>
- Bilag 5** Konkurransetilsynets rapport «Et drosjemarked for fremtiden» av 2015
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d9d46f499ae244409d3726f763603543/rapport-konkurransetilsynet--drosje.pdf>
- Bilag 6** Menon Business Economics rapport «Behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus» av 2011
<https://www.menon.no/wp-content/uploads/21behovsanalyse-drosjer-i-oslo-og-akershus-endelig-korrigert-utgave.pdf>
- Bilag 7** Statusanalyse for Norges Taxiforbund av NyAnalyse, oktober 2018 (vedlagt)
- Bilag 8** Brev fra Cencom AS til Justervesenet med innspill til foreløpig arbeid med taksameterutredningen datert 19. november 2019 (vedlagt)

BILAG 7

STATUSANALYSE

Samfunnsbidraget fra drosjenæringen

Oktober 2018





BAKGRUNN

NyAnalyse har på oppdrag for Norges Taxiforbund utarbeidet et samfunnsregnskap for drosjenæringen. Drosjenæringen består av virksomheter under NACE 49.320 Drosjebiltransport og NACE 52.214 Drift av taxisentraler og annen formidling av persontransport.

Vi tar utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås oversikt over samlet omsetning i 2017 for drosjenæringen. Samfunnsregnskapet er beregnet ved hjelp av et vektet, representativt resultatregnskap for næringen, og viser samlet verdiskaping, resultat, lønnskostnader, vareinnsats, og direkte skatter og avgifter til stat og kommune. Gjennomsnittsregnskapet er konstruert ved hjelp av regnskapsdata for alle drosjesentraler i Norge og drosjeselskaper registrert som AS hentet fra Brønnøysundregisteret.

For å kartlegge ringvirkninger fra drosjenæringens kjøp av varer og tjenester for andre næringer har vi brukt en ringvirkningsmodell (WEI-modell). Modellen beregner virkninger mange ledd oppover i verdikjeden og gir oss et anslag over den samlede indirekte verdiskapingen, sysselsatte og skatter.

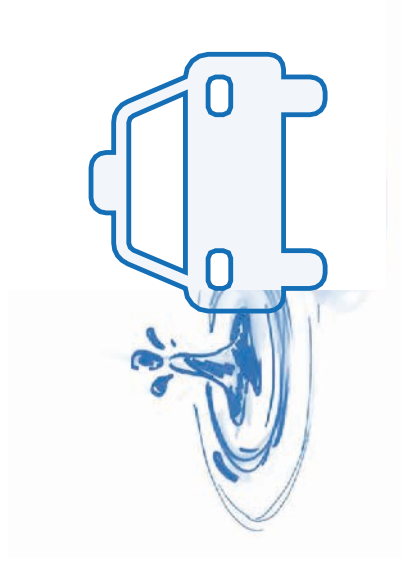
Finansierer offentlig velferd

Vi har deretter, som illustrasjon, sett på hva summen av direkte og indirekte skatter og avgifter kan finansiere av lærere eller sykepleiere.

Direkte og indirekte virkninger

BILAG 7

3



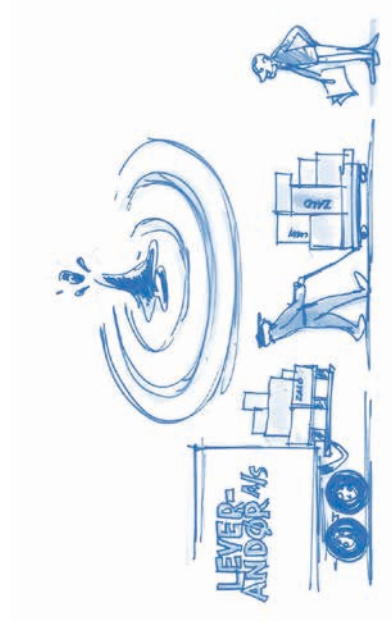
Direkte virkninger

Omsetning, verdiskaping, antall årsverk, innkjøp av varer og tjenester, skatter og avgifter fra drosjeselskaper og de ansatte.

Indirekte virkninger

Indirekte verdiskaping, antall årsverk oppover i verdikjeden.

Indirekte skatter fra underleverandører og deres ansatte oppover i verdikjeden.

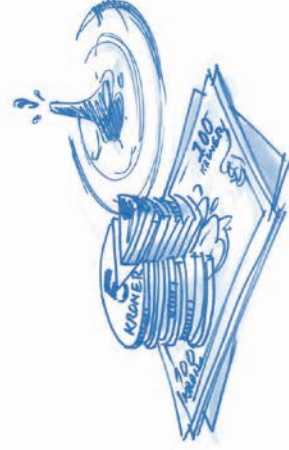


Direkte og indirekte skatter og avgifter

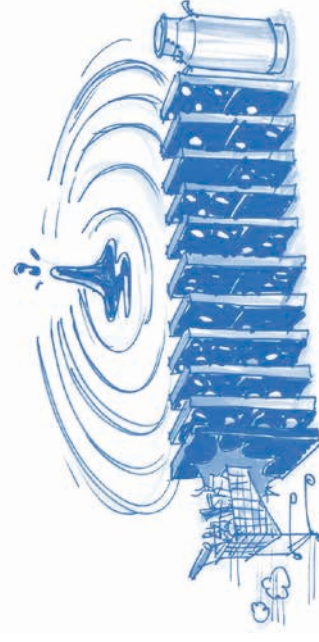
BILAG 7

4

Samlet skattebidrag 2,53 mrd. kroner



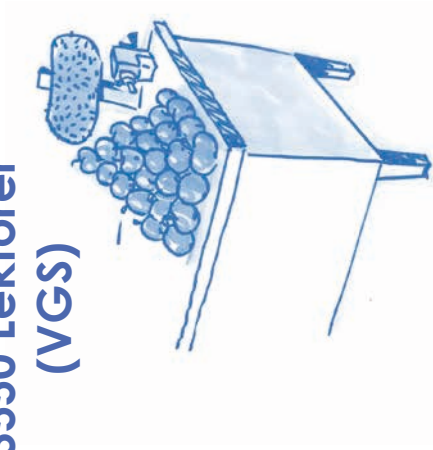
Direkte skattebidrag fra drosjenøringen (selskap + ansatte).



Indirekte skattebidrag fra underleverandører og øvrig verdikjede.

Finansiering av offentlig velferd

3550 Lektorer (VGS)



Skatter og avgifter til stat og kommune finansierer offentlig velferd og tjenesteyting.

Skattebidraget kan finansiere enten:



3550 årsverk lektorer (vgs)

eller



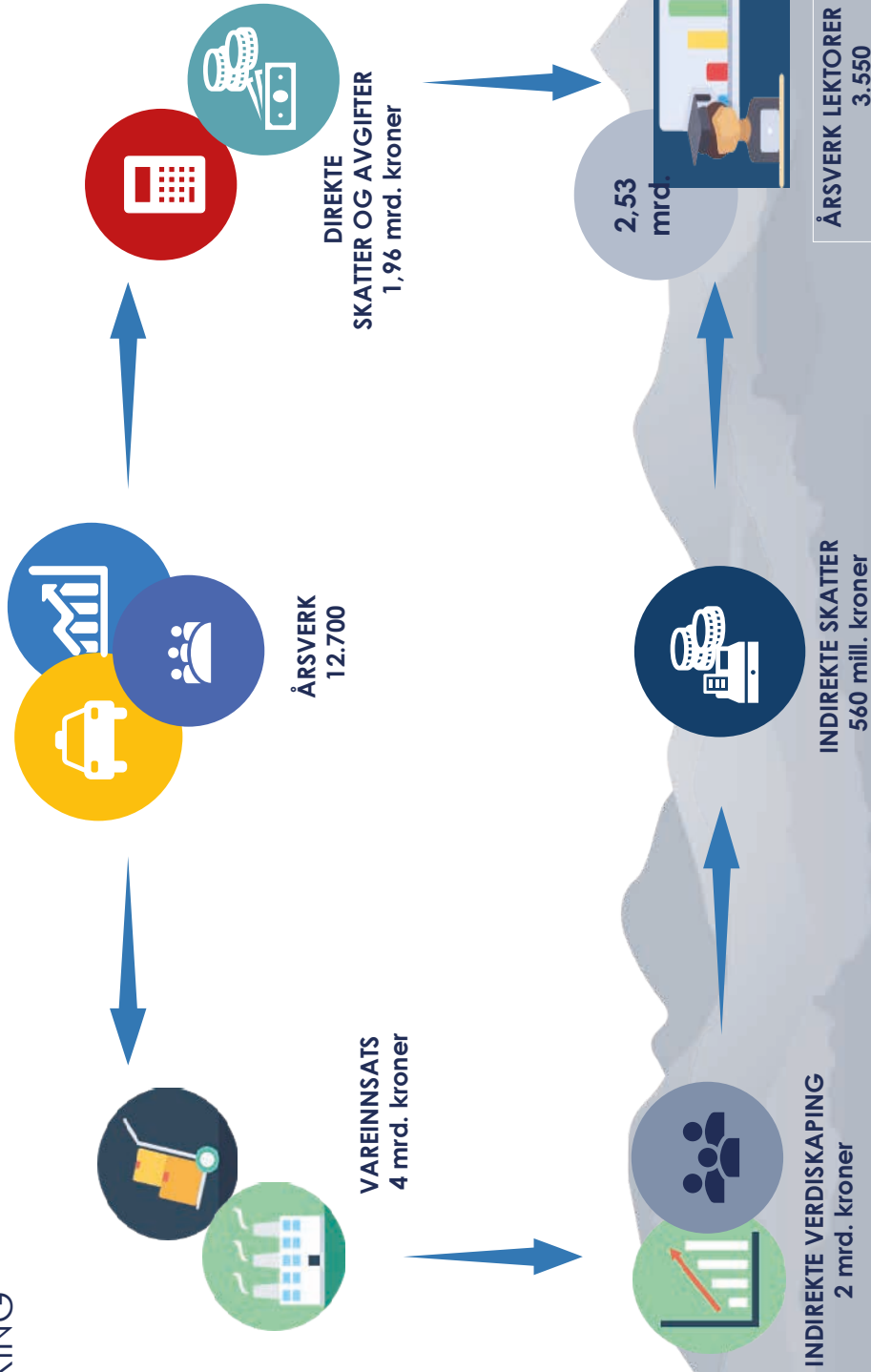
3526 årsverk polititbetjenter

eller



4134 årsverk ambulanspersonell

OMSETNING I 2017
7,9 mrd. kroner



SAMFUNNSREGNSKAP - HOVEDFUNN

Drosjenæringen omsatte for litt over 7,9 mrd. kroner i 2017, og la til rette for 3,8 mrd. kroner i verdiskaping. Verdiskaping er restleddet som gjenstår når innkjøpet av varer og tjenester trekkes fra samlet omsetning.

Basert på estimerte lønnsutgifter for næringen anslår vi at drosjenæringen la til rette for 12.700 årsverk.

Vi finner at bedrifter og de ansatte innen drosjenæringen bidro med omtrent 1,96 mrd. kroner i skatter- og avgifter – direkte. Her inngår personskatt, arbeidsgiveravgift, selskapskatt og merverdiavgift.

Vi anslår videre at det samlede vare- og tjenesteinnkjøpet fra norske underleverandører utgjorde om lag 4 mrd. kroner. Dette innkjøpet la til rette for om lag 2 mrd. kroner i indirekte, verdiskaping. Dette sikret 2140 årsverk indirekte hos underleverandører og øvrig verdikjede. Det indirekte skattebidraget fra underleverandører og deres ansatte anslås til 560 mill. kroner.

Drosjenæringen bidro med 2,53 mrd. kroner i direkte og indirekte skatter og avgifter i 2017.

Dette kan finansiere enten (a) 3550 årsverk lektorer (vgs), eller (b) 3526 årsverk politibetjenter, eller (c) 4134 årsverk ambulansepersonell.

WIDER ECONOMIC IMPACT (WEI) MODELLEN

WEI er en ringvirkningsmodell utviklet av NyAnalyse. Datagrunnlaget er produktkryssløpet til SSB, regnskapsinformasjon fra nasjonalregnskapet og virksomheten(e), samt Prop. 1 LS (2016-2017) – Skatter, avgifter og toll 2017.

Modellen anslår verdi-, sysselsetting- og skattevirkninger for underleverandører og resten av verdikjeden flere ledd oppover – iterativt – for en gitt periode.

Det er verdt å nevne at alle disse effektene spres ut mellom forskjellig tilbydere i økonomien, og over tid. Høyere ordenseffekter kan beregnes svært langt tilbake. Det er vanlig å avskjære når man kommer under 1 sysselsatt eller årsverk.

GRUNNLAGSTALL OG SATSER

- Statistikk for drosjenæringen er hentet fra SSB
 - <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/statistikker/drosje/aar>
- Gjennomsnittlig årslønn for ulike yrkesgrupper i 2017 er hentet fra SSB.
 - Tabell 11418
- Skatte- og avgiftssatser er hentet fra Finansdepartementet og Skatteetaten.
 - Prop. 1 LS (2016-2017) – Skatter, avgifter og toll 2017.

VEDLEGG

TABELL 1 GJENNOMSNIITTLIG REGNSKAPSRESULTAT, ETTER BRANSJE. 2017

Resultatpost	NACE 52.214 Drift av taxisentraler og annen formidling av persontransport (gjennomsnitt) – mill. kroner	NACE 49.320 Drosjebiltransport (gjennomsnitt) – mill. kroner
Driftsinntekt	23,4	2,18
Verdiskaping	2,8	1,22
Vareinnsats (eksl. Import)	12,8	1,09
Lønnsutgifter	2,1	1,05
Driftsresultat	0,7	0,17

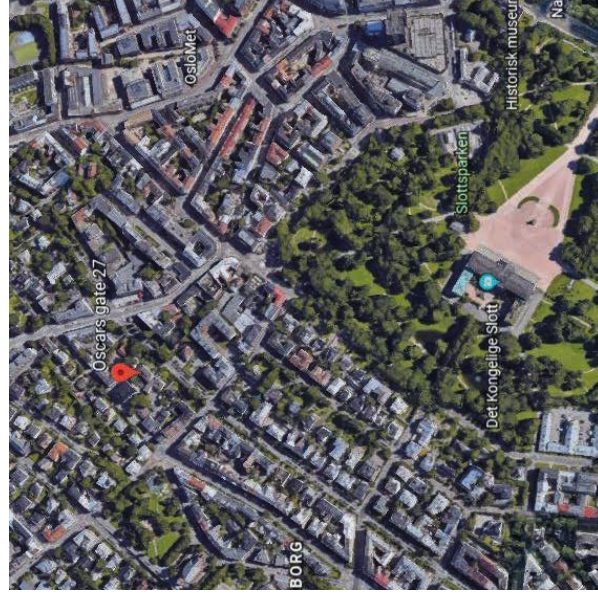
Kontakt

BILAG 7

11



Oscars gate 27, 0352 Oslo
Telefon: 977 97 021
Epost: rs@nyanalyse.no



Justervesenet
v/avdelingsleder for Utredninger og Regelverk, Eli Mogstad Ranger
Postboks 170
2027 Kjeller

Sendes kun per e-post: postmottak@justervesenet.no

Oslo, 19. november 2018

INNSPILL TIL ARBEIDSGRUPPAS UTKAST TIL KRAV TIL MOBILE APPLIKASJONER SOM ALTERNATIVER TIL TAKSAMETRE

1 INNLEDNING

Vi i CenCom AS viser til informasjonsbrevet fra Justervesenet datert 1. november 2018, arbeidsgruppas skriftlige mandat, samt informasjonsmøtet som dere avholdt den 13. november 2018 på Quality Hotel Olavsgaard.

I informasjonsbrevet og i møtet ba dere om skriftlige innspill til arbeidsgruppas foreløpige arbeid med utkast til regelverk for mobile applikasjoner som alternativer til taksametre. Slik også arbeidsgruppa selv påpekte i informasjonsmøtet, viser vi til at svarfristen er svært kort. Vi vil derfor kun presentere et utvalg av våre overordnede betraktninger og innspill i dette brevet.

Vi vil også innledningsvis bemerke at vi stiller oss spørrende til at det ikke er funnet plass til noen leverandører eller andre aktører innenfor drosjenæringen ved sammensetningen av arbeidsgruppa. Dersom dere ønsker ytterligere innspill og kompetansebidrag fra oss, bistår vi derfor gjerne i arbeidet og kan kontaktes på e-post: espen.thorsen@cencom.no.

2 KORT OM UNDERTEGNEDE

CenCom AS er leverandør av taksametre, trafikkdirigeringsløsninger og kommunikasjonsløsninger til drosjenæringen i Norge, Sverige og Danmark, og har spisskompetanse innen taksametre.

3 BAKGRUNNEN FOR DAGENS REGELVERK

En vurdering av om mobile applikasjoner bør innføres som alternativ til taksametre, må ses i sammenheng med bakgrunnen for vedtakelsen av taksameterforskriften i sin tid.

I 2006 fikk Justervesenet i oppdrag fra det daværende Nærings- og handelsdepartementet om å gjennomføre en utredning av om det burde innføres krav til salg og bruk av taksametre. Bakgrunnen var, som det også fremgikk av Justervesenets høringsnotat datert 3. mars 2009, at det de siste årene hadde vært «et stort fokus på ulike problemstillinger knyttet til drosjenæringen.» Problemområdene knyttet seg til unndragelse av store inntektsbeløp fra beskatning og arbeidsgiveravgift, trygdemisbruk, feil oppgjør ved offentlig kjøp av drosjetjenester (herunder feilutbetaling av refusjoner for pasienttransport grunnet blant annet forfalskede refusjoner), og feil ved måleresultater som ble lagt til grunn ved prisfastsetting overfor forbrukere. Disse problemområdene ble blant annet knyttet til manipulering og feil bruk av taksametre. Etter Justervesenets omfattende utredningsarbeid og høringsrunde, ble det derfor i 2009 vedtatt at strenge og til dels detaljerte krav til utforming og kontroll av taksametre skulle innføres. Dette førte til vedtakelsen av taksameterforskriften, som trådte i kraft 1. januar 2010. Forskriften var i samsvar med taksameterkravene i EUs Måleinstrumentdirektiv (direktiv 2014/32/EU, også omtalt som «MID»), som Norge pliktet å etterleve dersom taksameterkrav først skulle innføres.

I 2013 nedsatte Justervesenet en intern prosjektgruppe som fikk i oppgave å evaluere taksameterforskriften, herunder Justervesenets regulering av og tilsyn med taksametre. Evalueringen ble foretatt i 2014 og 2015, og munnet ut i en rapport publisert 29. april 2016. Denne var basert på en samfunnsøkonomisk analyse av om regelverket og tilsynet hadde fungert etter sin hensikt, og hvordan regelverket eventuelt burde endres. Prosjektgruppa foreslo blant annet noen endringer i tilsynsreglene, men uttalte samtidig at de mente at *«tilliten til bransjen er blitt bedre etter at regelverket ble innført, og at det er mindre juks enn tidligere»*.

Som sentrale aktører i drosjenæringen, er vi dessverre kjent med at det er en høy grad av kreativitet blant drosjesjåfører med hensyn til manipulering av priser samt metoder for å unndra skatt og rapportering. Ettersom drosjebransjen er helt avhengig av å opprettholde et renommé og omdømme som seriøse aktører i markedet, var vi derfor positive til innføringen av taksameterforskriften i 2009.

Vi mener samtidig at behovet for tilsyn og strenge krav til taksameteranordninger er vel så tilstedeværende i dag som i 2009. Vår oppfatning er at arbeidsgruppas foreløpige forslag vil innebære en lemping av taksameterkravene som pålegges drosjesjåførene, og at de foreslåtte tiltakene vil medføre stor fare for manipulasjon og juks. Det er ingen tvil om at taksameterforskriften har hatt en positiv effekt med hensyn til å hindre juks i drosjenæringen fra vedtakelsen i 2009 og frem til i dag. Dessuten er det en uttalt målsetning for arbeidsgruppa at regulering av et eventuelt alternativ til dagens taksametre skal oppfylle hensynene som ligger til grunn for taksameterforskriften. Derfor er vi overrasket over tilnærmingen til arbeidsgruppa, i den forstand at det vurderes vedtakelse av nytt regelverk fremfor å bygge på det grundig gjennomarbeidede og velfungerende regelverket som vi har for taksametre i dag. Vi stiller også spørsmål ved om arbeidsgruppa eventuelt ser for seg at det skal gjelde to parallelle regelverk for henholdsvis dagens taksametre og de alternative mobile applikasjonene.

Videre merket vi oss at arbeidsgruppa i informasjonsmøtet den 13. november 2018 uttalte at det ikke var konkludert med om kravene i MID ville gjelde for den alternative løsningen som det foreløpige forslaget la til rette for. Selv om arbeidsgruppa skulle konkludere med at MID ikke vil gjelde for den foreslåtte løsningen, vil vi understreke at MID ivaretar helt grunnleggende prinsipper for å sikre riktig måling og vern av forbrukere. I et samfunnsperspektiv mener vi derfor at arbeidsgruppa uansett bør tilstrebe at MID etterlevs.

4 OVERORDNEDE BETRAKTNINGER OG INNSPILL TIL ARBEIDSGRUPPAS UTKAST TIL FUNKSJONELLE KRAV TIL ALTERNATIVER TIL TAKSAMETRE

4.1 UTFORDRINGER TILKNYTTET ARBEIDSGRUPPAS FORSLAG TIL FASTMONTERT REGISTRERINGSENHET SOM SKAL REGISTRERE DISTANSE OG TID BASERT PÅ GNSS-SIGNALER

Et taksameter som oppfyller dagens krav i taksameterforskriften, er fastmontert i bilen og foretar fysiske målinger av distanse og tid for kjøreoppdrag. Beregning av distanse er basert på pulser fra en signalgenerator, som er knyttet til rotasjonen av hjulene på drosjen. Antall pulser per kilometer fremkommer med andre ord som antall pulser per rotasjon multiplisert med omkretsen på hjulet. Omkretsen av hjulet og hvor mange pulser omdreiningen gir per omdreining må derfor være kjent når taksameteret monteres og kobles til signalgeneratoren. Tallene blir lagt inn som kalibreringstall i taksameteret, og kan kontrolleres i ettertid ved fysiske målinger. Det kreves også at taksameteret er plombert, slik at det er mulig å påvise eventuelle inngrep og manipulasjon.

I informasjonsmøtet 13. november 2018, redegjorde arbeidsgruppa for forslaget til de ulike komponentene som skal utgjøre den alternative løsningen til dagens taksameter. Forslaget stiller krav til at løyvehaver må benytte en fysisk mobiltelefon med en plattform (herunder med mobil applikasjon), men også en registreringsenhet med GNSS-system som kobles fysisk til kjøretøyet. Denne registreringsenheten skal ifølge forslaget lagre data vedrørende bruk av kjøretøyet, herunder tilbakelagt strekning og tid. Det skal også være krav til en fastmontert kjørebok i drosjen, som sikrer at all bruk av kjøretøyet blir registrert på en sikker måte.

Med hensyn til den tilstedeværende risikoen for manipulering og juks i drosjenæringen, er vi enige om at et krav til fastmontert registreringsenhet og kjørebok er nødvendig i tillegg til en mobil enhet (mobiltelefon) med en digital plattform. Vi syns likevel det er bekymringsverdig at arbeidsgruppa forslår at målinger utelukkende skal foretas basert på GNSS (Global Navigation Satellite System), både i den fastmonterte og den mobile enheten. Det er en kjensgjerning at GNSS har flere svakheter, og at GNSS-systemer kan være

enkle å manipulere. For eksempel har det vært kjent i lengre tid at GPS-systemer er sårbare for såkalt «spoofing», dvs. manipulerede signaler som er kraftigere enn signalene som sendes fra satellittene i GPS-konstellasjonen og som kan lage såkalte «spøkelsesruter» ved GPS-navigering. Et enkelt Google-søk viser også at det allerede finnes flere mobile applikasjoner som på en enkel måte kan manipulere GPS-plassering på mobiltelefoner. Videre hevdes det også at GPS-signalet kan påvirkes ved å dekke GPS-enheten med aluminiumsfolie. Dette rimer dårlig med det arbeidsgruppa presiserer i punkt 12 i den foreløpige skissen til krav til alternativ til taksametre: *«Plattformen skal ha en robust målefunksjon som sikrer at målingen oppfyller nøyaktighetskrav under de forholdene plattformen er tiltenkt brukt, selv ved kortvarig bortfall eller ustabilitet i signalet fra GNSS-enheten.»* Arbeidsgruppas forslag om å utelukkende benytte GNSS-systemer som måleinstrument, legger med andre ord til rette for større muligheter for manipulasjon og juks. Inntil det finnes sikrere og mer tilfredsstillende systemer for måling enn det GNSS-systemet gir i dag, mener vi at kravet til fastmonterte, fysiske måleinstrumenter i kjøretøyet åpenbart bør videreføres.

Dersom det ses bort ifra målesystemet til den foreslåtte nye løsningen (GNSS-systemet), bemerker vi dessuten at arbeidsgruppas beskrivelse av kravene til den fastmonterte registreringsenheten på kjøretøyet i stor grad minner om dagens taksameteranordning. Den vesentlige forskjellen er likevel at dagens system bygger på fysisk måling, mens det foreslåtte systemet bygger på GNSS-måling. Når forslaget innebærer at det uansett skal fastmonteres en registreringsenhet på bilen, stiller vi oss spørrende til hvorfor arbeidsgruppa ønsker å gå fra en sikker og pålitelig målefunksjon til et mindre sikkert GNSS-system som både er mindre pålitelig og enklere å manipulere.

Dessuten kan vi ikke se at arbeidsgruppa kommenterer om den fastmonterte enheten skal plomberes, slik det kreves av dagens taksametre. Dagens taksameterforskrift bestemmer at taksametret må tas ut av bruk ved plombebrudd, og at det ikke kan benyttes før en installatør eller annen med tilsvarende kompetanse har foretatt en ny plombering. Videre kreves det at plomberingen har et unikt identitetsmerke, som skal oppgis til Justervesenet samtidig som det blir meldt ifra om plombebrudd. Plomberingskravet gjør det mulig å påvise eventuelle inngrep i taksametret og ivaretar derfor kontrollmyndigheten til Justervesenet. For å hindre manipulasjon og juks, mener vi at også dette plomberingskravet bør videreføres.

Vi ser også at arbeidsgruppa i punkt 12 i den foreløpige skissen til krav til alternativ til taksametre skriver at: *«Ved langvarig bortfall av signalet fra GNSS-enheten, skal utrustningen gi feilsignal og det skal ikke være mulig å bruke utrustningen til måling. Med langvarig bortfall menes tilfeller der signalet faller bort så lenge at det er fare for målefeil.»* Vi ber arbeidsgruppa klargjøre om dette skal innebære at bilen må stoppe og at turen må avsluttes, samt om bilen som følge av signalfeilten må tauses til verksted ettersom kjørte kilometer ikke blir registrert.

4.2 UTFORDRINGER FOR GATEMARKEDET OG MULIGHETEN FOR KONTANT BETALING

I det skriftlige mandatet til arbeidsgruppa, presiseres det at krav til mobile applikasjoner og smarttelefoner hos sjåfør og kunde *«vil vanskeliggjøre f.eks. «gateturer» og dermed kunne påvirke tjenestetilbudet»*. Til tross for dette, oppfatter vi at arbeidsgruppa ikke har vurdert denne problematikken ved utformingen av utkastet til krav til alternativ til taksametre.

Den foreslåtte alternative taksameterløsningen innebærer at mobil applikasjon og smarttelefon vil kreves hos både kunde og sjåfør. I tillegg forstår vi at arbeidsgruppas forslag innebærer at betaling kun skal skje via den mobile applikasjonen. Dermed utelukkes muligheten for kontant betaling og betaling med bankkort. Kravet til mobil applikasjon og betaling via denne, vil dermed innebære at enkelte kundegrupper (for eksempel eldre, turister, personer som ikke har batteri på mobiltelefonen, etc.) utelukkes fra den delen av drosjemarkedet som kun tilbyr kjøring som er bestilt via mobil applikasjon. Dette problemet blir særlig fremtredende i gatemarkedet (kapring av drosje på gata eller fra holdeplass), ettersom ovennevnte kundegruppe gjerne er kjøpere av slike «gateturer».

Ved å tillate at sjåfører utelukkende aksepterer betaling via mobil applikasjon, vil de som enten har ordinært taksametersystem eller har «dobbelt taksametersystem» (ordinært taksameter og applikasjonsbasert alternativ til taksameter) fortrenkes fra gatemarkedet til fordel for sjåfører som *kun* har applikasjonsbasert alternativ til taksameter og derfor ikke kan betjene hele drosjenæringens kundegruppe. Å tillate drosjesjåfører å kun kjøre med applikasjonsbasert taksameter, vil med andre ord gi uheldige utslag i et forbrukerperspektiv. Dessuten bemerker vi at kontanter per dags dato er et tvungent betalingsmiddel i

Norge etter sentralbankloven § 14, og at en lovendring må finne sted dersom det skal tillates å kun akseptere betaling via mobil applikasjon.

4.3 KRAV TIL TILLEGGSUTSTYR – TILKNYTNING TIL BETALINGSTERMINAL OG MULIGHET FOR UTSKRIFT AV KVITTERINGER OG SKIFTLAPPER

Videre kan vi ikke se at arbeidsgruppa oppstiller krav til tilleggsinnretninger, slik dagens taksameterforskrift legger opp til. Dagens regelverk krever blant annet at følgende tilleggsinnretninger skal være tilkoblet et taksameter under bruk: takskilt, visningsanordning og skriver, betalingsterminal og kommunikasjonsenhet for overføring av data.

Når det gjelder kravet til skrivere, viser vi til at bokføringsforskriften § 8-2-2 krever at en sjåfør skriver ut skiftlapper for hvert skift, som inneholder opplysninger som bl.a. dokumenterer antall turer, brutto innkjørt beløp fordelt på kontant og kreditt, totale og besatte kilometer (herunder antallet bomturer) osv. Skiftlappene signeres deretter av sjåføren og utgjør regnskapsbilag i drosjeeierens regnskaper. Antallet bomturer benyttes blant annet av skattemyndighetene som parameter for å avdekke behov for bokettersyn. Fra 1. januar 2019 innføres det i tillegg et krav om at taksameteret skal skrive ut salgskvittering til kunden ved hvert kontantsalg. Videre kreves det i dag at betalingsterminalen er integrert i taksameteret, ettersom taksameteret og dens utskrift av skiftlapper skal registrere betaling fordelt på oppgjør som foretas med henholdsvis kredittkort og kontanter.

Som det fremgår av ovennevnte, må arbeidsgruppa, ved innføring av mobil applikasjon som alternativ til taksametre, avklare om kravene til tilleggsutstyr skal videreføres for dagens taksametersystem og om det skal innføres tilsvarende krav til applikasjonsbaserte taksameterløsninger. Dersom det skal gjelde ulike krav for henholdsvis dagens taksametre og mobile applikasjonsbaserte taksametre, ber vi om at arbeidsgruppa redegjør for begrunnelsen for dette.

4.4 BEHOV FOR AVKLARINGER MED HENSYN TIL ARBEIDSGRUPPAS FORSLAG TIL KRAV TIL LEVERING AV DATA

Nå det gjelder punkt 7 i arbeidsgruppas foreløpige skisse til krav til alternativ til taksametre, er det behov for en rekke presiseringer og avklaringer. For det første må det spesifiseres hva som kreves av funksjonalitet i en *«elektronisk kjørebok eller utstyr som på en annen måte sikrer at all bruk av kjøretøyet registreres på en sikker måte»*. Videre må det spesifiseres hva fastmontering til kjøretøyet skal innebære, og hva som blir konsekvensene dersom det for eksempel oppstår feil ved batteriet. Det må videre spesifiseres hvordan utvalget ser for seg at plombering, håndtering av strømforsyningsfeil, summeringsinnretninger og summerte verdier, levering av data og sikker lagring av måledata skal reguleres. I tillegg er det behov for presisering av eventuelle krav til maksimalt tillatte målefeil, reproduserbarhet og repeterbarhet osv.

Det er også behov for avklaring av hvordan data skal registreres og rapporteres til skattemyndighetene dersom en sjåfør/løyvehaver er tilkoblet flere plattformer (for eksempel Uber, Oslo Taxi, Mivai osv.) eller dersom en sjåfør benytter det ordinære taksametersystemet i tillegg til et alternativt applikasjonsbasert taksametersystem.

5 OPPSUMMERING

I følge arbeidsgruppas skriftlige mandat, fikk Justervesenet i oppdrag å utrede *«hvorvidt det er mulig å utvikle et regelverk for bruk av mobile applikasjoner som alternativer til taksametre»*. Bakgrunnen for oppdraget var et overordnet mål om å redusere etableringsbarrierene i drosjemarkedet. Videre ble det presisert at utgangspunktet for utredningen var *«at hensynene som ligger til grunn for dagens forskrift om krav til taksametre (taksameterforskriften), også skal ivaretas i et eventuelt nytt regelverk for mobile applikasjoner»*. Dette ble også presisert i informasjonsmøtet 13. november 2018.

I utgangspunktet er vi positive til utvikling av ny teknologi og bruk av mobile applikasjoner i drosjenæringen. Vi viser i denne sammenhengen til at det allerede finnes flere applikasjonsbaserte bestillingssystemer på markedet, og at CenComs taksametre for eksempel allerede benyttes med Samsung nettbrett. Samtidig er vi enig med arbeidsgruppa om at en mobil applikasjon alene ikke gir tilstrekkelig sikkerhet som alternativ til dagens taksameterløsning.

Som sentrale aktører i drosjenæringen, har vi et overordnet ønske om å ivareta bransjens omdømme. I likhet med Justervesenet mener vi også at *«riktig måling gir tillit og verdiskapning i samfunnet»*, og i drosjenæringen forutsetter dette at det oppstilles krav til systemer som ikke kan manipuleres. Likevel opplever vi at arbeidsgruppa på flere områder vurderer å stille mindre strenge krav til den alternative løsningen basert på mobile applikasjoner, enn det som har blitt vurdert som nødvendig å stille til dagens taksameterløsninger. For eksempel uttrykte arbeidsgruppa i informasjonsmøtet at det vurderes å tillate måling basert på GNSS, til tross for at det samtidig ble erkjent at GNSS-baserte målinger er så unøyaktige og lett manipulerbare at de ikke ville blitt akseptert som målesystem i dagens taksametre. Innføringen av taksameterforskriften var nettopp en følge av problemer med manipulering av taksametre og juks i drosjenæringen, og vi er derfor svært overrasket over den foreløpige skissen til arbeidsgruppa. Dessuten opplever vi at det foreløpige utkastet ikke har hensyntatt de øvrige utfordringene som innføringen av et applikasjonsbasert alternativ til taksameter vil føre med seg.

Dersom arbeidsgruppa til tross for dette velger å fremme den foreslåtte alternative taksameterløsningen, ber vi om en begrunnelse for hvorfor det nå fremstår som ønskelig i et samfunnsperspektiv å lempe på eller fjerne kravene som tidligere har blitt ansett helt nødvendige for å sikre rett prisberegning og hindre skatte- og avgiftsunndragelser.

Med vennlig hilsen,



Espen Thorsen
Daglig leder
CenCom AS

Kontaktinfo

Norges Taxiforbund avd. Oslo

Glenn Tuxen

Styreleder

glenn.tuxen@taxiforbundet.oslo.no

928 80 112

Oslo Taxi

Kenneth Holm

Styreleder

kenneth.holm@oslotaxi.no

930 00 772

Bytaxi

Jarle Kanaris

Styreleder

jarle@bytaxi.no

930 00 100

Christiania Taxi

Munawar Nabi

Styreleder

munawar@02365.no

900 27 396