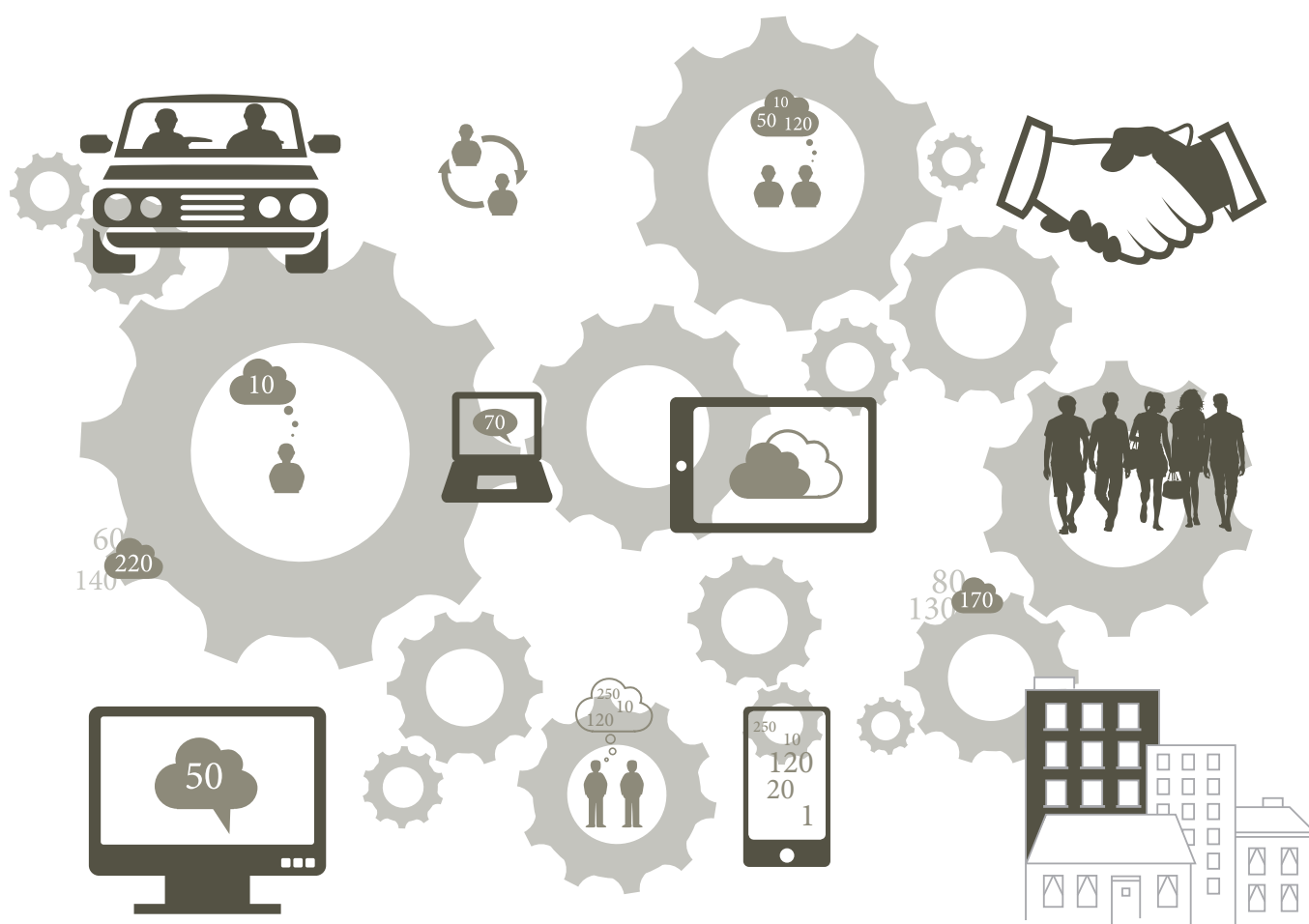


Delingsøkonomien

– muligheter og utfordringer



Norges offentlige utredninger 2017

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

- | | |
|--|---|
| 1. Markeder for finansielle instrumenter
<i>Finansdepartementet</i> | 3. Folketrygdens ytelser til etterlatte
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> |
| 2. Integrasjon og tillit
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 4. Delingsøkonomien
<i>Finansdepartementet</i> |

Delingsøkonomien

– muligheter og utfordringer

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 4. mars 2016.
Avgitt til Finansdepartementet 6. februar 2017.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1319-6

07 PrintMedia AS

Til Finansdepartementet

Delingsøkonomiutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 4. mars 2016 av regjeringen Solberg. Utvalget har hatt som mandat å vurdere muligheter og utfordringer med delingsøkonomien, og hvordan delingsøkonomi kan bidra til mer effektiv ressursbruk.

Det er dissens på enkelte forslag knyttet til arbeidsliv, drosjetransport og skatt. Øvrige forslag er enstemmige. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 6. februar 2017

Tommy Staahl Gabrielsen
leder

Tor Wallin Andreassen

Anders Hordvei Mjåset

Siri Teigum

Randi R. Svenkerud Flesland

Espen Rasmus Moen

Trude Tinnlund

Christine Korme

Roger Schjerva

Merete Onshus

Kristoffer Berg

Nils Ø. Gulbrandsen

Tor Hugo Hauge

Eskil Havgar

Carina Jacobsen

Aarne Ø. Røvik

Mona Sandersen

Innhold

1	Sammendrag og anbefalinger ..	7	4.3.3	Forholdet mellom innovasjon og konkurranse	43
1.1	Innledning	7			
1.2	Muligheter og utfordringer ved delingsøkonomien	7	4.4	Konkurransespolitikk i lys av delingsøkonomien	44
1.3	Delingsøkonomi	9	4.4.1	Generelt om konkurransepolitikk	44
1.4	Drivkrefter, konkurranse og innovasjon	9	4.4.2	Konkurranseloven	44
			4.4.3	Konkurranserettslige problemstillinger	45
1.5	Arbeidslivet	10			
1.6	Forbrukerhensyn	13	4.5	Regulering av delingsaktører	46
1.7	Markeder der delingsøkonomien er særlig framtreddende	14	5	Arbeidsliv	48
1.8	Skatt og avgift	17	5.1	Bakgrunn	48
1.9	Regelverksutvikling internasjonalt	20	5.1.1	Arbeid i delingsøkonomien	48
1.10	Oppsummering av utvalgets forslag	21	5.1.2	Det norske arbeidslivet	50
			5.2	Reguleringer i arbeidslivet	51
			5.2.1	Arbeidstaker etter arbeidsmiljøloven	51
2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	24	5.2.2	Arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven	54
2.1	Oppnevning og sammensetning ...	24			
2.2	Utvalgets mandat	24	5.2.3	Arbeidstaker, frilanser og selvstendig næringsdrivende etter folketrygdloven	54
2.3	Utvalgets arbeid	26			
2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	27	5.2.4	Arbeidsmiljøloven	55
			5.2.5	Folketrygdens ytelser hvor det skilles mellom arbeidstaker, frilanser og selvstendig næringsdrivende	57
3	Hva er delingsøkonomi?	29	5.2.6	Alderspensjon fra folketrygden ...	59
3.1	Den nye økonomien	29	5.2.7	Tjenestepensjoner	59
3.1.1	Kjennetegn ved delingsøkonomi ..	29	5.2.8	Oppsummering	60
3.1.2	Definisjon av delingsøkonomi	31	5.3	EUs tilnærming	60
3.1.3	Begrepsbruk: plattformer, bestillingsøkonomi og gig-økonomi	31	5.4	Virkninger av delingsøkonomien for arbeidslivet, herunder for arbeidstakere og oppdragstakere	61
3.2	Bakgrunn og teknologi	33	5.4.1	Arbeidslivets struktur og organisering	61
3.2.1	Digitalisering	33	5.4.2	Arbeidsmarkedets funksjonsmåte	61
3.2.2	Teknologiens betydning for delingsøkonomien	34	5.4.3	Arbeidstilbud og sysselsetting	62
3.3	Delingsøkonomiens omfang	35	5.4.4	Spesialisering	64
			5.4.5	Inkludering	64
4	Drivkrefter bak delingsøkonomien – konkurranse og regulering	38	5.4.6	Segregering	65
4.1	Innledning	38	5.4.7	Kompetanse	65
4.2	Teoretisk utgangspunkt	38	5.4.8	Lønnsdannelse og partssamarbeid	66
4.2.1	Transaksjonskostnader	38	5.4.9	Vern for oppdragstaker vs. arbeidstaker	68
4.2.2	Informasjonsskjevheter	40	5.4.10	Trygderettigheter	70
4.2.3	Hvordan påvirkes konkurranseforholdene?	40	5.4.11	Yrkesskadedekning	72
4.2.4	Delingsplattformer og effektiv ressursbruk	42	5.4.12	Oppsummering	72
4.3	Innovasjon	42	5.5	Utvalgets vurderinger	73
4.3.1	Innledning	42	5.5.1	Innledning	73
4.3.2	Delingsplattformer og innovasjon	42	5.5.2	Arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven	73

5.5.3	HMS	76	7.1.10	Nærmere om EU/EØS-rett på området	107
5.5.4	Arbeidstid	77	7.1.11	Utvalgets vurderinger	107
5.5.5	Trygderettigheter	77	7.2	Godstransport	113
5.5.6	Pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende	78	7.2.1	Gjeldende rett	113
5.5.7	Lav inntekt	78	7.2.2	Utvalgets vurderinger	113
			7.3	Overnatting	113
6	Forbrukerhensyn	80	7.3.1	Innledning	113
6.1	Innledning	80	7.3.2	De nye aktørene	113
6.2	Fordeler for forbruker i delingsøkonomien	80	7.3.3	Markedseffekter	114
6.3	Utfordringer og løsninger for forbruker i delingsøkonomien	81	7.3.4	Gjeldende rett	116
6.4	Forbrukervern i delingsøkonomien	82	7.3.5	Utvalgets vurderinger	120
6.4.1	Urimelige avtalevilkår mellom plattform og forbruker	85	8	Skatt og avgift	125
6.4.2	Trygghet innenfor matservering ..	86	8.1	Innledning	125
6.5	Tillitsmekanismer i delingsøkonomien	86	8.2	Innberetning og kontroll	126
6.5.1	Tillitsmekanismer som håndheves av plattformene	88	8.2.1	Gjeldende rett	126
6.5.2	Tillitsmekanismer basert på omdømme – brukertal	89	8.2.2	Utvalgets vurderinger	128
6.6	Delingsøkonomi og forbrukerrettigheter – problemstillinger	92	8.3	Inntektsskatt	130
6.6.1	Når er en tilbyder næringsdrivende etter forbrukervernregelverket?	92	8.3.1	Delingsøkonomiselskaper	130
6.6.2	Plattformens ansvar for tilbyders leveranse	94	8.3.2	Tjenesteytelser	132
6.7	Utvalgets vurderinger og forslag ..	95	8.3.3	Utlån og utleie	136
7	Markeder hvor delingsøkonomi er særlig framtreddende	96	8.4	Merverdiavgift	139
7.1	Drosjemarkedet	96	8.4.1	Gjeldende rett	139
7.1.1	Innledning	96	8.4.2	Utvalgets vurderinger	140
7.1.2	Drosjemarkedet – generelt	96	8.5	Særagifter	142
7.1.3	Konkurransen i drosjemarkedet ...	97	8.5.1	Gjeldende rett	142
7.1.4	Teknologisk utvikling og framvekst av nye transportløsninger	98	8.5.2	Utvalgets vurderinger	142
7.1.5	Delingsøkonomiaktører – generelt	98	8.6	Turistskatt	143
7.1.6	Transportnettverksselskaper i det norske markedet	99	9	Regelverksutvikling og politikkutforming internasjonalt	144
7.1.7	Hvordan transportnettverksselskapene fungerer	99	9.1	Innledning	144
7.1.8	Gjeldende rett	101	9.2	EU	144
7.1.9	Er persontransport som tilbys via transportnettverksselskap, løyvepliktig etter gjeldende rett?	106	9.2.1	EUs arbeid med delingsøkonomi	144
			9.2.2	EUs arbeid med plattformer	146
			9.3	Prosesser tilknyttet delingsøkonomien i utvalgte land	149
			9.3.1	Innledning	149
			9.3.2	Sverige	149
			9.3.3	Danmark	151
			9.3.4	Finland	152
			9.3.5	Island	152
			9.3.6	Storbritannia	153
			9.3.7	Nederland	154
			9.3.8	Belgia	154
			9.3.9	Estland	155
			Referanser	156	

Kapittel 1

Sammendrag og anbefalinger

1.1 Innledning

Delingsøkonomien er et resultat av nye forretningsmodeller som er gjort mulig med den raske utviklingen av digital teknologi. Aktivitetene i delingsøkonomien vil potensielt kunne bidra til effektiv ressursbruk gjennom økt konkurranse og innovasjon. Innovasjon kan skje gjennom utvikling av ny teknologi, nye produkter og tjenester, nye forretningsmodeller og noen ganger ved at markedene forsynes fra helt nye kilder. Noen ganger vil markedene gjennomgå en fullstendig omveltning gjennom nyskaping som gjør at eksisterende forretningsmodeller blir utdaterte – ofte omtalt som disruptiv innovasjon.

I løpet av de siste årene har denne typen disruptiv innovasjon blant annet skjedd gjennom digitale delingsplattformer. I markedene for persontransport og overnatting har plattformer som for eksempel Uber, Haxi og Airbnb introdusert helt nye forretningsmodeller. Disse modellene er basert på at markedene forsynes av husholdningenes ledige kapasitet av transportmidler og boliger i stedet for den tradisjonelle modellen med profesjonelle aktører og dedikert kapital. Utviklingen er muliggjort av høy adaptasjon av internett, avansert mobiltefonteknologi og brukervennlige applikasjoner, og har et betydelig potensial til å endre måten markedene forsynes på i framtiden. Denne typen delingsplattformer har skapt betydelige fordeler og muligheter både for forbrukere og tilbydere, samtidig som de også utfordrer tradisjonell næringsvirksomhet i mange markeder.

Den samme IT-teknologien som har muliggjort endringer i produkt- og tjenestemarkedene, har også et potensial til å endre funksjonsmåten til og organisering av arbeidsmarkedene. Teknologidrevet reduksjon i transaksjonskostnader og kostnader knyttet til informasjonsinnhenting kan gjøre at bedrifter i mindre grad benytter arbeidskraft som er fast ansatt, og i stedet benytter markedene som delingsøkonomiselskaper tilbyr for formidling av ulike typer arbeidskraft. Dette kan skape nye sysselsettingsmuligheter for personer med dårlig til-

knytning til arbeidsmarkedet, men kan også potensielt skape utfordringer knyttet til undersysselsetting, lav lønn og svakere rettigheter for de som utfører tjenestene.

1.2 Muligheter og utfordringer ved delingsøkonomien

Utvalgets avveininger

Utvalget mener at delingsøkonomien representerer positive muligheter for norsk økonomi. Delingsøkonomiselskaper kan via plattformene bidra til mer effektiv utnyttelse av eksisterende ressurser, og frigir dermed ressurser til andre samfunnsformål. Når gjenstander og eiendom blir benyttet en større andel av tiden, kan det samlet sett føre til lavere produksjon. Dette kan virke positivt på miljøet. Delingsøkonomien vil også bidra til effektiv ressursbruk gjennom økt konkurranse i markedene og potensielt lavere priser, bedre produkt- og tjenesteutvalg og innovasjon.

Delingsøkonomien representerer også noen utfordringer. Delingsøkonomien legger gjennom bruk av digitale løsninger til rette for at omsetning direkte mellom privatpersoner blir mer omfattende enn man tidligere har sett for seg. Regelverk på forskjellige områder er i liten grad tilpasset dette. Forbrukervernreglene er for eksempel utformet med tanke på at profesjonelle bedrifter selger til forbrukere som har liten forhandlingsstyrke. Skattereglene er i stor grad basert på at skattyterne driver økonomiske aktiviteter kontinuerlig og over en lengre periode. Deler av delingsøkonomien fører til økt omfang av småinntekter fra ulike kilder og korte engasjementer, noe som kan føre til et behov for å endre skattereglene. Reguleringer i arbeidslivet tar i stor grad utgangspunkt i bedrifter med ansatte. Dagens forretningsmodeller blant delingsøkonomiselskaper tar utgangspunkt i at tjenestetilbyderne som benytter deres applikasjoner, er selvstendige oppdragstakere. Dette fører til at delingsøkonomien slik den framstår i dag, legger til rette for vekst i

økonomisk aktivitet som foregår utenfor tradisjonelle bedrifter. Institusjonelle forhold i arbeidslivet som ivaretas av bedrifter, kan derfor endres dersom denne delen av delingsøkonomien blir betydelig.

Når transaksjoner mellom privatpersoner faller utenfor eksisterende regelverk, eller det er uklart hvordan slik omsetning skal behandles etter regelverket, kan det oppstå vanskelige grensdragninger. Hensynet til konkurransen mot tradisjonelle aktører, som må etterleve gjeldende reguleringer på flere ulike områder, blir dermed et aktuelt tema. Vurdering av forholdet mellom reguleringer, krav og standarder for henholdsvis privatpersoner og virksomheter har derfor vært sentralt i utvalgets arbeid.

Hensynene utvalget har blitt bedt om å vurdere, kan delvis stå i motsetning til hverandre og må derfor avveies. Dette gjelder blant annet hensynet til konkurransenøytrale reguleringer og hensynet til ikke å pålegge små aktører uforholdsmessig store reguleringsbyrder.

Persontransport og andre delingstjenester via digitale plattformer er et relativt nytt fenomen, og har så langt kun beskjedne utbredelse i Norge. Utvalget mener derfor at det kan være fornuftig å se hvordan delingsøkonomien utvikler seg før det gjennomføres større tiltak for å styre utviklingen.

Utviklingen av teknologi og forretningsmodeller skjer raskt, og raskere enn endringene fanges opp i politikk og regelverk. Utvalget mener derfor at reguleringer bør være nøytrale overfor teknologier og selskapsformer.

Siden delingsøkonomien er relativt ny, er det betydelig usikkerhet knyttet til hvilke reguleringer som gjelder og hvordan reglene skal forstås. Utvalget ser derfor et behov for bedre informasjon om både rettigheter og plikter i delingsøkonomien. Forslag om veiledning og informasjon går igjen flere steder i rapporten. I kapittel 5 foreslås det at konkurransemyndighetene publiserer en veiledning om hvilken adgang oppdragstakere har etter gjeldende konkurransereguleringer til å inngå kollektive avtaler. I kapittel 6 vises det til at veiledning vil styrke kunnskapen om forbrukerrettigheter i delingsøkonomien, og det foreslås at forbrukermyndighetene har en dialog med delingsøkonomiselskapene om bransjestandarder og beste praksis på forbrukervernområdet. Det foreslås også at forbrukermyndighetene, dersom slik dialog ikke fører fram, bør publisere egne veiledninger på området. I kapittel 8 vises det til at Skatteetaten har publisert informasjon på sine nettsider om hvordan inntekter fra delingstjenester skal føres i skattemeldingen, og utvalget

oppfordrer Skatteetaten til å utvikle veiledningsmaterialet videre i lys av erfaringene så langt.

Utvalget ser det som hensiktsmessig at informasjon fra ulike offentlige etater inngår i en felles informasjonsportal, der informasjon om skatteregler, forbrukervernregler og relevant sektorregelverk samles. Portalen kan baseres på eksisterende offentlige nettsider. Både forbrukere, tjenesteytere og plattformer bør kunne finne relevant informasjon og veiledning på en slik portal.

Avgrensninger og føringer for arbeidet

Digitale plattformer kan benyttes til å formidle tjenester mellom bedrifter for å utnytte ledig kapasitet av ulike innsatsfaktorer, hovedsakelig realkapital. Slik formidling har antakeligvis et potensial til å gi store effektivitetsgevinster ettersom det kan være mye uutnyttet kapital i næringslivet. Denne delen av delingsøkonomien reiser imidlertid ikke samme type regulatoriske utfordringer som delingsaktiviteter mellom privatpersoner, der det kan være uklart om disse driver virksomhet eller hvilken arbeidsrettslig tilknytning tjenesteyterne har til plattformen. I transaksjoner mellom bedrifter oppstår det ikke forbrukerrettslige problemstillinger, og heller ikke særskilte spørsmål ved skatteklassing av selskapsinntekt. Utfordringene når det gjelder deling mellom bedrifter, slik utvalget ser det, ligger først og fremst på det konkurransepolitiske området. Her synes imidlertid dagens regelverk egnet til å håndtere dette. Utvalget har derfor valgt å konsentrere seg om situasjoner der privatpersoner leier gjenstander eller bolig av hverandre eller yter tjenester til hverandre. Det er også noen delingsplattformer som formidler tjenester fra personer til bedrifter, typisk plattformer for formidling av arbeidskraft. Dette temaet er omtalt i forbindelse med reguleringer i arbeidslivet, se kapittel 5.

Mange av delingsøkonomiselskapene opererer i flere land og de største av selskapene er globale. Dette skaper et koordineringsbehov mellom land for å hindre at selskapene kan utnytte forskjeller i regelverket i ulike land, blant annet på skatteområdet. Et fragmentert regelverk vil også vanskeliggjøre etablering og vekst for delingsøkonomien. Utvalget har sett hen til at det foregår regelverksutvikling i EU som vil påvirke Norge, og som det derfor kan være klokt å avvente utfallet av. Dette gjelder eksempelvis spørsmålet om en eventuell lovgivning som regulerer plikter for plattformer mer generelt. På områder hvor Norge allerede er forpliktet av totalharmoniserte EU/EØS-regler, er handlefriheten til å endre regule-

ringene dessuten liten. Dette gjelder for eksempel en stor del av forbrukervernreglene.

En oppsummering av utvalgets hovedfunn, vurderinger og anbefalinger følger under.

1.3 Delingsøkonomi

Delingsøkonomi har noen sentrale kjennetegn. Et slikt kjennetegn er at det dreier seg om *tjenester som formidles gjennom digitale plattformer*. Det vektlegges at plattformen legger til rette for aktiviteten, heller enn å være leverandør av selve tjenesten. Utvalget studerer kommersielle delingsinitiativer framfor ikke-kommersielle, fordi kommersielle delingstjenester reiser flere regulatoriske utfordringer enn ikke-kommersielle. Et annet sentralt kjennetegn er at *eierrettigheter ikke overføres*. Tradisjonelt nettsalg samt for eksempel medietjenester over elektroniske plattformer utelukkes dermed fra definisjonen. Et tredje kjennetegn er at den økonomiske aktiviteten i hovedsak skjer *mellom privatpersoner*, såkalt person til person-delning, eller mellom virksomhet og privatpersoner, altså bedrift til person. Bakgrunnen for avgrensningen er dels at de nye delingsinitiativene springer ut av ideen om å omsette husholdningenes ledige ressurser i et marked, og dels at det er her de regulatoriske utfordringene i hovedsak ligger. Tjenesteyterne og utleierne vil derfor enten være privatpersoner eller drive virksomhet hvis aktiviteten er stor nok, mens etterspørrene i hovedsak vil være privatpersoner.

Utvalgets definisjon lyder:

Med delingsøkonomi menes økonomisk aktivitet som formidles gjennom digitale plattformer som legger til rette for ytelse eller utveksling av tjenester og kompetanse, eiendeler og eiendom, ressurser eller kapital, uten å overføre eierrettigheter og i hovedsak mellom privatpersoner.

Digitale plattformer reduserer kostnadene ved transaksjoner gjennom at det blir lettere for tilbyder og etterspørre å finne hverandre. Slike plattformer reduserer også kostnader som oppstår fordi tilbyder og etterspørre ikke har like mye informasjon. Når brukerne kan evaluere hverandre og dette gjøres kjent for andre brukere, øker tilliten på begge sider. Dette fører til at omfanget av transaksjoner kan øke, og at handel som tidligere var ulønnsom eller for risikofylt kan foregå i større omfang. Plattformene tilbyr typisk også sikre og automatiserte betalingsløsninger.

Delingsøkonomiens hovedidé er å omsette ledig kapasitet fra ulike underutnyttede ressurser i økonomien. Plattformenes forretningsidé er å tilrettelegge for dette og kreve en andel av vederlaget for transaksjonen. Ettersom de viktigste kapitalelementene i husholdningene som kan deles, er knyttet til transportmidler, boligkapital og kompetanse (humankapital), er det ventet at omfanget av delingsøkonomien også blir størst på disse områdene.

Utviklingen av delingsøkonomien er en del av større endringer, og har grunnlag i en rask utvikling innenfor digitalisering. Digital teknologi kan anvendes til mange ulike formål og gir opphav til mange tjenester som ikke kan produseres på andre måter. Digitale tjenester kan reproduseres uten at det gir vesentlige ekstra kostnader, og derfor er mulighetene til å utvide virksomheten til nye markeder og kundegrupper svært store.

Delingsøkonomi har foreløpig beskjedent utbredelse i Norge, men potensialet for vekst kan være betydelig. Hittil er det i overnattingsmarkedet og for persontransport med bil (drosjeliknende tjenester) samt for bildeling/bilutleietjenester at det har vært størst vekst i delingsøkonomien i Norge. Forhold som reguleringer, preferanser og holdninger i befolkningen og den teknologiske utviklingen videre vil være av betydning for hvordan delingsøkonomien utvikler seg framover.

1.4 Drivkrefter, konkurranse og innovasjon

Veksten i delingsøkonomien kan i stor grad tilskrives fall i transaksjonskostnader og reduksjon i usikkerhet. Konkurransen mot etablerte aktører har økt og kan føre lavere priser i markedet. Delingsøkonomien utvider også produkt- og tjenestetilbudet i markedet og gir forbrukerne et større og mer differensiert tilbud.

Delingsøkonomi kan bidra til at forbrukerne får bedre informasjon om pris og kvalitet i et marked. God informasjon fremmer konkurransen gjennom blant annet å gjøre det enklere for forbrukerne å sammenlikne ulike tilbud. I tillegg kan god informasjon om pris og kvalitet motvirke tendensen til at tilbyderen kan utnytte informasjons-overtak på kunden til egen fordel.

Gjennom delingsøkonomien får privatpersoner mulighet til å oppnå fortjeneste ved å leie ut ressurser de eier eller å tilby tjenester. På tilbudssiden bidrar sterkere konkurranse til å realisere større produksjon til lavere kostnader. Når eksis-

terende kapasitet utnyttes bedre, sparer samfunnet ressurser som dermed kan brukes til andre formål, samtidig som man kan oppnå miljømessige gevinster.

Delingsøkonomien representerer en disruptiv innovasjon, kanskje først og fremst ved å tilføre nye kilder til tilbudet i markedene, men også gjennom nye og innovative forretningsmodeller og nye produkter og tjenester. Delingsøkonomien stimulerer også til innovasjon hos det etablerte næringslivet gjennom å øke konkurransen i markedene. For å klare seg over tid må også etablerte bedrifter ta i bruk ny teknologi og utvikle nye forretningsmodeller.

Enkelte delingsmarkeder er preget av sterke nettverkseffekter, noe som betyr at en delingsplattform blir mer attraktiv for kundene jo flere tilbydere som er tilknyttet den samme plattformen. Dette kan i enkelte tilfeller føre til at plattformer oppnår en dominerende stilling i markedet. Når dette skjer, kan man frykte at plattformen vil kunne utnytte markedsmakt til skade for kundene og tilbyderne tilknyttet plattformen. Sammenhengene er ikke åpenbare, og den endelige effekten for brukerne og plattformen avhenger av blant annet retningen og styrken på nettverkseffektene. Ikke alle deler av delingsøkonomien vil være karakterisert av nettverkseffekter som medfører tendenser til monopolisering. Dette betyr at ulike plattformer vil kunne eksistere side om side innenfor samme markedssegment.

Konkurranseloven skal ivareta hensynet til effektiv konkurranse. Loven inneholder forbud mot konkurransebegrensende samarbeid, forbud mot misbruk av dominerende stilling og regler om fusjonskontroll. I store trekk er konkurranseloven også anvendelig i delingsøkonomien. Likevel kan delingsøkonomien gi nye utfordringer i konkurransepolitikken. Bekymringene er kanskje først og fremst knyttet til den delen av delingsøkonomien som dreier seg om deling mellom bedrifter. For formidlingsplattformer og aktører utvalget fokuserer på, vil det kunne være spørsmål om hvilken adgang det er til å samarbeide om prisene som tilbys over plattformene.

Tilretteleggelse for effektiv konkurranse vil også innebære å legge til rette for gode etableringsmuligheter. Her vil tilpassede, teknologinøytrale og oppdaterte reguleringer være viktig.

1.5 Arbeidslivet

En rekke av tjenestene i delingsøkonomien involverer arbeidsinnsats fra den som tilbyr tjenester

via plattformen. Det finnes også egne plattformer som formidler arbeidsoppdrag, enten småjobber som typisk utføres av ufaglærte og personer som driver mindre virksomheter rettet mot privatmarkedet, eller tjenester som krever særskilt kompetanse, ofte rettet mot et bedriftsmarked.

Arbeidsoppdrag mellom privatpersoner er ikke noe nytt, men omfanget kan øke som følge av at formidlingen skjer mer effektivt enn før. Utviklingen av egne formidlingsplattformer for arbeidskraft legger til rette for økt utsetting av oppgaver fra tradisjonelle bedrifter, i noen grad til erstatning for egne ansatte. Hvis denne måten å organisere økonomisk aktivitet på blir omfattende, har det potensial til å endre arbeidsmarkedet og i siste instans også andre samfunnsforhold. Vekst i delingsøkonomien kan svekke bedriftens rolle som produksjonssted, og dermed også svekke de funksjonene bedriften ivaretar som arbeidsgiver. Dette dreier seg om samarbeid og medvirkning på arbeidsplassen, vern av helse, arbeidsmiljø og sikkerhet, lønnsforhandlinger og et visst inntektsansvar. Inntektsansvaret kommer til uttrykk ved at det er bedriften som på kort sikt bærer risikoen dersom det er mangel på arbeid. Stillingsvernet gir ansatte tid til å omstille seg og finne nytt arbeid ved nedskalering, samt vern mot usaklig oppsigelse. Noen av disse forholdene er motytelser mot at en arbeidsgiver har styringsrett og at arbeidstakere som følge av dette har et vernebehov. Dette behovet er ikke det samme dersom det ikke foreligger styringsrett.

Det norske arbeidslivet er velorganisert og preges av lav arbeidsledighet sammenliknet med de fleste andre land i Europa. Koordinerte lønnsforhandlinger og trepartssamarbeidet står sentralt. Produktiviteten er høy i internasjonal sammenheng, til tross for noe lavere produktivitetstvekst de senere årene. Læringen i det norske arbeidslivet er god og jobbtillfredsheten er generelt høy. Andelen selvstendig næringsdrivende er stabil og lav sammenliknet med mange andre land. Ni av ti sysselsatte er fast ansatte arbeidstakere. Det er bred enighet om at den norske arbeidslivsmodellen har bidratt til en god økonomisk utvikling.

De fleste delingsøkonomiselskaper definerer tjenesteyterne på plattformen som selvstendige oppdragstakere, ikke som ansatte. Ansatte arbeidstakere og oppdragstakere har ulike rettigheter med hensyn til vern mot helseskadelig arbeid, stillingsvern, trygde- og pensjonsrettigheter osv. En eventuell vekst i andelen selvstendige oppdragstakere i økonomien kan kreve en gjennomgang av rettighetene til selvstendig næringsdri-

vende og frilansere, og en vurdering av om disse bør endres. I bredere forstand kan endring av institusjonelle rammebetingelser i arbeidslivet innebære utfordringer som det er nødvendig å være oppmerksom på, blant annet knyttet til inntekt og inntektsfordeling.

Mulighetene i arbeidslivet som følge av delingsøkonomien må også vurderes. Mennesker som ikke kan eller vil inngå i ordinære arbeidsforhold, kan øke sitt arbeidstilbud som følge av delingsøkonomien. Arbeidet er fleksibelt, og kan dermed være attraktivt for studenter og andre med varierende kapasitet for inntektsgivende arbeid. Hittil har teknologisk utvikling vært til størst fordel for høyt utdannet arbeidskraft. Delingsøkonomi kan derimot gi sysselsettingsmuligheter også for arbeidskraft uten høye kvalifikasjoner.

Plattformmarkeder for formidling av arbeidskraft kan føre til at koblingen mellom oppdragstaker og oppdragsgiver skjer mer effektivt, noe som trekker i retning av at arbeidskraften utnyttes bedre. På den annen side kan tendensen til opphopning av oppdrag hos de mest etterspurte oppdragstakerne og problemer med å designe plattformenes tilbakemeldingssystemer slik at disse gir riktig informasjon, svekke effektiviteten i digitale arbeidsmarkeder. Økt bruk av digitale plattformer for formidling av arbeidskraft kan gi høyere spesialisering og arbeidsdeling, noe som kan bedre produktiviteten. Delingsøkonomi fører også til at en del utfører et annet arbeid enn det som er deres egentlige yrke, det vil si i større grad åpner for arbeid utført av privatpersoner uten spesiell kompetanse for arbeidet som utføres. Noen sysselsatte i delingsøkonomien kan bli værende i sporadiske oppdrag, uten å få fotfeste i det ordinære arbeidsmarkedet. Oppdragstakere og midlertidig ansatte deltar i mindre grad i opplæringsaktiviteter i bedrifter enn fast ansatte. I et arbeidsliv der en høyere andel av de sysselsatte er selvstendige oppdragstakere, vil opplæring og kompetansehevede tiltak i større grad måtte finansieres av oppdragstakerne selv. Ansattes vern gjennom arbeidsmiljøloven mot blant annet helseskadelige arbeidsforhold, for lang arbeidstid og usaklig oppsigelse gjelder ikke oppdragstakere i den digitale økonomien. Slik vern vil dermed omfatte færre i takt med at sysselsettingen i delingsøkonomien vokser. Så langt er omfanget av slik sysselsetting i Norge begrenset, men potensialet for vekst kan være betydelig. Behovet for vern mot blant annet helseskadelige arbeidsforhold springer ut av at maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er skjevt.

Det er kjent fra enkelte andre land at oppdragstakere har utfordret delingsplattformene rettslig og krevd status som ansatte. Vanlig praksis i mange land, inkludert Norge, er at domstolene i siste instans tar stilling til dette basert på en helhetsvurdering av en rekke faktorer. Hvorvidt noen er arbeidstaker eller ikke beror altså på en konkret vurdering. Sentrale momenter i vurderingen er hvorvidt den som utfører arbeidet har personlig og løpende arbeidsplikt og hvorvidt vedkommende har plikt til å underordne seg andres ledelse, instruksjon og kontroll. Delingsøkonomien medfører potensielt flere tilfeller der det kan være uenighet om tjenesteytere skal betraktes som ansatte eller uavhengige oppdragstakere. Så langt har det ikke vært saker i norsk rettsapparat som har behandlet arbeidstakerbegrepet i delingsøkonomien.

Utvalget har vurdert om det er sider ved delingsøkonomien som tilsier at arbeidsmiljølovens arbeidstakerbegrep bør endres, enten fordi den har sider som skaper et underskudd på vern som arbeidsmiljøloven ikke fanger opp, eller fordi delingsøkonomien gir flere tilfeller der partene er uenige om status. Et flertall i utvalget, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Moen, Schjerva* og *Teigum*, har ikke kunnet identifisere åpenbare sider ved delingsøkonomien som fører til at tjenestetilbydere som har et reelt vernebehov, ikke blir definert som ansatte. Dette flertallet mener også at muligheten for et økt antall saker der tjenestetilbydernes status er omstridt, ikke i seg selv innebærer at loven er utilstrekkelig for å avgjøre tjenesteyteres arbeidsrettslige status. Flertallet anser dagens arbeidsmiljølov som tilstrekkelig fleksibel til å håndtere eventuelle konflikter som kan oppstå i delingsøkonomien med hensyn til dette spørsmålet, og mener derfor at det ikke er grunnlag for å foreslå endringer i arbeidsmiljølovens arbeidstakerbegrep. Dette flertallet mener at det ikke er grunnlag for å foreslå en ny kategori arbeidstakere med begrenset vern. Det samme flertallet ser heller ikke behov for at det nedsettes et lovutvalg for å vurdere arbeidsmiljølovens begrepsapparat. Flertallet anbefaler likevel at utviklingen følges nøye. Selv om flertallet, basert på dagens delingsplattformer, ikke ser behov for endringer, kan det ikke utelukkes at det i framtiden kan dukke opp andre forretningsmodeller og delingsplattformer som utfordrer regelverket på dette området. Det samme flertallet ser for øvrig ikke at det er behov for å foreslå ny regulering av HMS-forholdene eller arbeidstiden til oppdragstakerne i delingsøkonomien, ettersom disse

reguleringene i det vesentlige er begrunnet i et vernebehov for ansatte arbeidstakere.

Et mindretall, medlemmet *Tinnlund*, mener delingsøkonomien har potensial til å vokse raskt og omfatte mange flere arbeidstakere enn i dag. Det er derfor viktig å være i forkant med å avklare rammebetingelsene for aktørene. Arbeidsrettslige verneregler må gjelde hvis avtalen forventer eller stiller krav om arbeidsplikt. En definisjon av arbeidstakerbegrepet må bidra til rettsavklaring og klarere grensedragning, være teknologinøytral og omfatte alle avtaleformer hvor det foreligger et vernebehov. Mindretallet foreslår derfor at det nedsettes et lovutvalg som vurderer arbeidsmiljølovens begrepsapparat.

Mindretallet påpeker at det er lite faktisk kunnskap om HMS-utfordringene i delingsøkonomien. Fordi mye framstår som nytt i delingsøkonomien, er det spesielt viktig å følge utviklingen. Mindretallet foreslår å utrede HMS-konsekvenser i delingsøkonomien for å vurdere om det er behov for endringer eller presiseringer i regelverket. For eksempel om HMS også skal ivaretas for oppdragstakere som er tilknyttet digitalt.

Et annet mindretall, medlemmet *Mjåset*, ønsker å utrede en ny kategori arbeidstakere, samt en vurdering av arbeidsmiljølovens begrepsapparat.

Rettighetene til offentlige tjenester og ytelser er relativt like mellom ansatte og selvstendig næringsdrivende. Retten til alderspensjon fra folketrygden og helsetjenester fra det offentlige er universelle, uavhengig av arbeidstilknytning. Selvstendig næringsdrivende har imidlertid ikke fulle rettigheter i folketrygden til blant annet sykepenger og yrkesskadedekning, og får som hovedregel ikke dagpenger ved tap av arbeidsoppdrag. I tillegg må selvstendig næringsdrivende selv spare til livsopphold under ferie og eventuell pensjon ut over folketrygdens alderspensjon. Lavere sykepengerettigheter og manglende rett til yrkesskadedekning må sees i sammenheng med lavere samlet innbetaling til folketrygden fra selvstendig næringsdrivende. Fulle rettigheter i disse ordningene krever derfor at det tegnes tilleggsforsikring. Manglede dagpengerettigheter må sees i sammenheng med at selvstendig næringsdrivende har større innflytelse over både arbeidstid og inntekt enn ansatte, at de ikke nødvendigvis mister alle sine inntekter ved ledighet og at det kan være vanskelig å avgjøre når de er reelt ledige og søkere til annet arbeid. Manglede rett til feriepenger og tjenestepensjon henger sammen med at disse ytelsene er ansattgoder som dekkes av arbeidsgiver. Et flertall i utvalget, medlemmene

Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Moen, Schjerva og Teigum, mener at selvstendig næringsdrivende ikke har dårligere rettigheter i folketrygden enn det innbetalingene i form av trygdeavgift og skatt fra denne gruppen gir grunnlag for. Dette flertallet mener derfor at eventuelle endringer i rettigheter bør følges av endrede plikter til innbetaling til folketrygden. Hensynet til å sikre mulighetene til å disponere en stor del av inntekten fritt, taler imidlertid imot en slik omlegging, og flertallet anbefaler på dette grunnlaget ingen endringer i selvstendig næringsdrivendes trygderettigheter.

Et mindretall, medlemmene *Mjåset og Tinnlund*, mener det er en risiko for at mange av de som i fremtiden vil jobbe som selvstendig næringsdrivende eller frilansere innenfor delingsøkonomien, vil kunne ha relativt lave inntekter. Mindretallet mener det bør utredes om det er behov for endringer i bl.a. pensjon- og trygdeordninger for denne gruppen oppdragstakere. Hensikten bør være å utjevne og forenkle dagens ordninger.

Tjenestene i delingsøkonomien er innrettet slik at den økonomiske risikoen ved en eventuell svikt i ordretilgangen bæres av den enkelte som utfører arbeidet. Noen plattformer utøver kontroll eller innflytelse over hvilken pris tjenestetilbyderen kan ta for et oppdrag. Så lenge tjenesteyterne ikke regnes som ansatte, er de ikke dekket av framforhandlede lønnssetninger. Det er dermed en risiko for lav inntekt for noen av dem som utfører oppdrag via plattformer. Erfaringer fra andre land tyder likevel på at inntjeningen for tjenestetilbydere som tilbyr stedbundne tjenester, slik som sjåførtjenester eller småjobber i private hjem, ikke er dårligere når oppdraget er formidlet via en plattform sammenliknet med tilsvarende tjenester i det ordinære arbeidsmarkedet. Personer uten særskilte ferdigheter som klarer seg relativt dårlig i det ordinære arbeidsmarkedet, vil imidlertid kunne være utsatt for lav inntjening i delingsøkonomien. Det finnes sjikt i den digitale økonomien med svært lav betaling, spesielt i markeder som er eksponert for konkurranse fra lavkostland. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO har pekt på at selvstendig næringsdrivende vokser fram som en ny gruppe fattige. Særlig kompetente individer har derimot mulighet til å oppnå god fortjeneste. Inntektsforskjellene kan dermed øke. I enkelte land har selvstendige oppdragstakere begynt å organisere seg og krever forhandlinger om betingelsene de får på digitale plattformer. I Norge har det etter det utvalget kjenner til ikke vært slike initiativer. I tilfelle det skulle skje, er det

et spørsmål hvordan slike forhandlinger forholder seg til konkurranseloven. Utvalget anbefaler at konkurransemyndighetene utarbeider og publiserer en veiledning om dette spørsmålet.

Et flertall i utvalget, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Moen, Schjerva* og *Tinnlund*, mener det bør være muligheter for oppdragstakere som må følge formidlingsplattformens prisfastsettelse overfor kundene, til å forhandle kollektivt om betingelser mot delingsøkonomiplattformer, selv om disse ikke kan anses som arbeidstakere.

Et mindretall, medlemmene *Korme, Mjåset* og *Teigum*, ønsker en bredere gjennomgang av hvilke løsninger som best kan løse utfordringene for denne gruppen, samtidig som hensynet til konkurranse ivaretas.

1.6 Forbrukerhensyn

Delingsøkonomi kan gi tjenester som er rimeligere enn tradisjonelle tjenester, gir forbrukerne flere valgmuligheter og kan være forbundet med bedre kvalitet og opplevelser. Muligheter til å leie kostbare kapitalgoder framfor å kjøpe dem, gir større fleksibilitet i forbruket. Mange forbrukere vektlegger også miljøaspektet ved deling, og populariteten til tjenestene har økt raskt.

De nye tjenestene kan innebære noen nye utfordringer for forbrukeren. Delingstjenester som tilbys av privatpersoner, er ikke regulert i samme grad som tjenester fra en profesjonell tilbyder. Forbrukerens vern mot skade, eksempelvis ved brann eller mangelfull hygiene, eller mot økonomisk tap, er ikke like sterkt ivaretatt som i tradisjonelle markeder der forbrukeren handler med næringsdrivende. Delingsplattformene samler også inn store mengder persondata om forbrukerne, slik at det kan oppstå personvernutfordringer.

Forbrukerens interesser ved handel på nettet er ivaretatt blant annet av angrerettloven og markedsføringsloven. Disse reguleringene gjelder bare dersom tilbyder er næringsdrivende. Delingsplattformen er næringsdrivende, men i den grad plattformen kun er en formidler, begrenser ansvaret etter disse reglene seg som hovedregel til formidlingstjenesten i seg selv. Ansvaret vil med andre ord ofte ikke gjelde den underliggende tjenesten, det vil si utleietjenesten, småjobben eller transporttjenesten som formidles. Når forbrukeren inngår avtale med en tilbyder på plattformen, vil spørsmålet om tilbyder er næringsdrivende eller ikke være avgjørende for hvilket vern

forbrukeren har. Blant annet gjelder håndverker-tjenesteloven for håndverkstjenester som er utført av en næringsdrivende, men ikke hvis tjenesten er utført av en ikke-næringsdrivende. Mange av tjenestene som utføres i delingsøkonomien, er unnatt fra angrerett. Det gjelder blant annet kjøp av transporttjenester, mattilberedning på bestilling, overnattingstjenester, avtaler om transport av varer og bilutleie.

Sektorspesifikke regelverk beskytter i mange tilfeller forbrukernes sikkerhet. Innenfor overnattingstjenester er det for eksempel egne regler for brannsikkerhet. Det er også regler for blant annet tilberedning, oppbevaring og servering av mat til publikum. Innenfor de fleste områder vil det være grensetilfeller der det er uklart om tilbyderen er en ikke-næringsdrivende eller en næringsdrivende som omfattes av regelverket. I delingsøkonomien kan slike tvilstilfeller trolig oppstå.

Delingsplattformene har selv implementert en rekke tillitsmekanismer som skaper større trygghet for forbrukerne. Garantier og forsikringsordninger kan gi forbrukernes økt trygghet mot tap, skade eller mangelfulle tjenester. Systemer for brukeromtaler kan gi bedre informasjon om tjenestene som kjøpes. Bakgrunnsjekk og godkjenning av tilbyderne på plattformene har til hensikt å sikre en viss kvalitet. Trygge betalingsløsninger sikrer forbrukeren mot tap som følge av svindel eller liknende. Kundeservicetjenester som kan bistå ved uenighet mellom kunde og tilbyder, bidrar også til støtte hvis forbrukeren opplever problemer med tjenesten. Erfaringer med disse ordningene og hvor godt de ivaretar forbrukernes interesser, er så langt begrenset. I all hovedsak er tillitsmekanismer positivt og bidrar til økt trygghet for forbrukerne. På den annen side er det også erfaringer med at tillitsmekanismer, som for eksempel brukeromtaler, i noen tilfeller kan gi villedende eller ufullstendig informasjon til forbruker.

Det er ikke noe nytt at det er et skille mellom regelverk i og utenfor profesjonell virksomhet. Men siden delingsplattformer legger til rette for omsetning av tjenester mellom privatpersoner i langt større skala enn før, og på en måte som vil framstå som enhetlig og profesjonell, kan det tenkes at det for forbrukerne oftere kan være uklart om de er beskyttet og hvilket regelverk de er beskyttet av.

Utvalget mener at forbrukervernreglene alt i alt gir et godt grunnlag for å ivareta forbrukerhensyn. Utvalget mener likevel at det kan være behov for at forbrukerne får klarere informasjon om hvilke rettigheter de har og ikke har i delingsøko-

nomien. Dette kan gjøres ved å styrke dialogen mellom myndigheter og delingsplattformer om utvikling av bransjestandarder og beste praksis for ivaretagelsen av forbrukerne i delingsøkonomien, samt at forbrukermyndighetene bør utgi veiledninger dersom det ikke oppnås enighet om bransjestandarder. Utvalget mener også det bør vurderes å utvide tilbudet om meklingsbistand fra Forbrukerrådet til å gjelde tjenestekjøp mellom privatpersoner.

1.7 Markeder der delingsøkonomien er særlig framtreddende

En del av utvalgets mandat er å se nærmere på reguleringer i markeder der delingsøkonomi er særlig framtreddende. Hittil er det i overnattingsmarkedet og innenfor tjenester for persontransport og bildeling/bilutleie at delingsøkonomien har fått sterkest fotfeste i Norge.

Nye *transporttjenester* har vokst fram ved siden av det ordinære drosjemarkedet flere steder i landet. Tjenestene baserer seg på formidling av transportoppdrag via en digital plattform. Noen av tjenestene er drosjeliknende, hvor kunden velger både start- og stoppested og hvor operatøren får vederlag for tjenesten utover kostnadsdeling. Andre tjenester likner mer på samkjøring, der sjåføren og passasjerer har et sammenfallende transportbehov. Utvalget har konsentrert seg om de drosjeliknende tjenestene.

De nye drosjeliknende tjenestene er applikasjonsbaserte og bruker GPS-funksjonen i smarttelefoner til å knytte forbindelse mellom passasjerer og sjåfør. Flere av tjenestene tilbyr passasjerer mulighet til å se i sanntid hvilke sjåførere som er tilgjengelige i nærheten. Applikasjonen oppgir et prisanslag for turen på forhånd, og både kunde og sjåfør kan gi tilbakemelding om opplevd kvalitet ved hjelp av tilbakemeldingssystemet i applikasjonen. Denne tilbakemeldingen er gjerne synlig også for andre brukere av tjenesten. Prisene endrer seg ofte dynamisk på bakgrunn av tilbud og etterspørsel, og betalingen skjer gjennom applikasjonen.

Drosjenæringen har i stor grad gjennomgått en modernisering innenfor rammen av dagens lovverk, og har møtt konkurransen fra de nye tjenestene ved i større grad å tilby digitale tjenester for sine kunder. Drosje kan i mange tilfeller bestilles på nett og ved bruk av mobilapplikasjoner. Enkelte drosjesentraler tilbyr fastpris ved bestilling via applikasjon, og noen har tatt i bruk betaling via applikasjonen Vipps.

Prisene for drosjetjenester har i løpet av den siste tiårsperioden økt om lag to og en halv gang så mye som den generelle prisveksten i samfunnet, og nærmere 20 pst. mer enn lønnsveksten. Prisene har økt mest i de områdene som er unntatt fra maksimalprisregulering. Det er flere indikasjoner på at priskonkurransen mellom ulike aktører i markedet ikke fungerer tilfredsstillende, og at kapasitetsutnyttelsen i bransjen er svak. Dårlig fungerende konkurranse henger trolig sammen med at informasjon om blant annet pris og kvalitet er vanskelig tilgjengelig for kundene, og at det er kostnader i form av tidsbruk og ressursinnsats forbundet med å søke etter det rimeligste tilbudet i markedet (søkekostnader). Drosjesentralene kan utnytte kundenes informasjonsproblemer i sin prissetting.

Adgangen til å tilby drosjetjenester er regulert. For å kunne tilby persontransport med personbil mot vederlag kreves drosjeløyve. Løyveplikten gjelder både for (i) den som *driver* slik transport og (ii) den som tilbyr slik transport på liknende måte som drosje når tilbudet *rettes mot allmennheten på offentlig plass*. Drosjeløyvene er underlagt behovsprøving (antallsregulering). Hver fylkeskommune må vurdere hvor mange drosjeløyver som kreves for å dekke publikums behov for drosjetjenester i distriktet. Når drosjeløyvene er behovsprøvd, blir løyvehaver gitt et visst vern mot konkurranse i markedet. Til gjengjeld blir løyvehaveren pålagt en driveplikt. Formålet med driveplikten er å sikre et tilstrekkelig godt drosjetilbud i hele landet. Løyvehaver er videre underlagt krav om blant annet god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne og faglig kompetanse, og skal som hovedregel ikke ha annet hovederhverv enn drosjeyrket. Løyvehaver skal være tilsluttet godkjent drosjesentral der løyvemyndigheten har åpnet for slike sentraler. I tillegg til kravene til løyvehaver er det oppstilt krav knyttet til den som skal være fører av drosje (som kan være ansatt hos løyvehaver), samt krav til kjøretøyet. Under sistnevnte hører krav om taksameter. Drosjetakstene er som hovedregel maksimalprisregulert, men områder med konkurranse mellom flere drosjesentraler (gjerne byområder) er unntatt fra maksimalprisreguleringen. Det er redusert engangsavgift for biler som skal benyttes som drosjer i minimum tre år, og drosjer har også lavere årsavgift enn privatbiler.

Som følge av behovsprøvingen av antallet drosjeløyver er det i praksis vanskelig for de som ønsker å kjøre for transportnettverksselskapene å skaffe seg drosjeløyve og tilby ordinær drosjetransport. Tjenestene som tilbys via transport-

nettverksselskapene, vil være i strid med yrkestransportregelverket dersom virksomheten omfattes av drivebegrepet i yrkestransportloven eller dersom transporten foregår fra offentlig sted. Definisjon av drivebegrepet beror på et konkret skjønn, blant annet basert på hyppighet og hvorvidt det foreligger en systematisk utnyttelse av kjøretøyet i ervervsmessig øyemed. For at kunden skal vite om en transportnettverkstjeneste er lovlig eller ikke, må han eller hun dermed foreta en skjønnsmessig vurdering basert på vanskelig tilgjengelig informasjon. Utvalget mener en slik rettstilstand er uholdbar.

Utvalgets flertall, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Mjåset, Moen, Schjerva* og *Teigum*, mener at de nye applikasjonsbaserte tjenestene tilfører en innovasjon som kan bedre informasjonstilgangen for kundene og dermed styrke konkurransen i markedet. Disse medlemmene mener det kan være positivt om drosjenæringen møter konkurransen i markedet ved i større grad å ta i bruk applikasjoner for bestilling av drosjetjenester. Kundens tilgang på informasjon om pris og tilgjengelighet er langt bedre ved bestilling via en applikasjon sammenliknet med bestilling over telefon eller i praie- og holdeplassmarkedet. Flertallet merker seg at noen drosjesentraler har tatt i bruk applikasjoner med fastpris, noe som er positivt.

Flertallet mener det er en rekke samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til behovsprøvingen av drosjeløyvene. Manglende konkurranse i drosjemarkedet gir høyere pris og lavere kvalitet på tilbudet og påfører samfunnet et effektivitetstap. Behovsprøvingen medfører også en stor etableringsbarriere for nye aktører. Tilpasning av tilbud gjennom administrative prosesser gir ikke den nødvendige fleksibiliteten i markedet. Flertallet mener dagens drosjeregulering ikke fungerer tilfredsstillende og ønsker endringer i regelverket for å legge bedre til rette for økt konkurranse. Flertallet mener at etableringsbarrierene i drosjemarkedet bør reduseres slik at nye aktører kan etablere seg og konkurransevilkårene blir like for nye og tradisjonelle aktører. Flertallet anbefaler derfor at kravet om drosjeløyve oppheves. Dette innebærer også en oppheving av behovsprøvingen og den tilhørende driveplikten. Samtidig mener flertallet det er viktig at drosjereguleringen ivaretar grunnleggende krav til sikkerheten til passasjerene. Flertallet i utvalget mener at dette hensynet blant annet kan ivaretas gjennom å opprettholde kravet om at alle sjåfører skal ha gyldig kjøreseddel. Adgangen til å stille krav om kjentmannsprøve for utstedelsen av kjøreseddelen bør

imidlertid etter flertallets vurdering fjernes, ettersom dette framstår unødvendig på grunn av dagens GPS-teknologi. Flertallet foreslår at tilknytningsplikten til drosjesentral oppheves, men at det innføres regler som stiller krav om at de som driver drosjetransport skal registrere turer og priser, at denne informasjonen skal lagres, samt at skattemyndighetene får tilgang til relevant informasjon. Flertallet understreker at kravene som oppstilles bør være teknologinøytrale.

Flertallet mener det er grunn til å tro at forslaget til endringer i drosjereguleringen vil bedre konkurransen i drosjemarkedet som følge av reduserte etableringsbarrierer. Det eksisterer likevel en mulighet for at det å redusere etableringsbarrierene ikke er tilstrekkelig for en virksom priskonkurranse. Flertallet mener imidlertid at maksimalprissystemet har enkelte ulemper, noe som innebærer at denne reguleringen ikke bør videreføres. For å fremme god konkurranse bør det i stedet være plikt til å gi forbrukerne forhåndspris i bestillingsmarkedet. Flertallet mener det kan være behov for å vurdere ytterligere tiltak dersom konkurransen i markedet ikke blir tilstrekkelig. Slike tiltak kan være å gjeninnføre maksimalprisregulering av markedet, innføre et nytt takstsystem som binder forholdet mellom ulike takstelementer eller opprette en portal som gir forbrukerne prisinformasjon på forhånd fra ulike selskaper.

Bortfall av driveplikten kan tenkes å svekke drosjetilbudet i tynt befolkede områder. Flertallet mener likevel at å fjerne etableringshindringer som driveplikt og krav om at drosjeyrket skal være hovedervert for løyvehaver, vil gjøre det lettere å drive med drosjeliknende transport, gjerne i kombinasjon med annen virksomhet. Å drive drosjeliknende transport på deltid kan være særlig egnet på mindre steder. Dette betyr at virkningene for tilbudet i distriktene ikke er entydig. Flertallet mener målrettede tiltak kan vurderes dersom tilbudet i distriktene svekkes.

Et mindretall i utvalget, medlemmet *Tinnlund*, mener utfordringene i persontransportmarkedet er flere og strekker seg lenger enn manglende informasjon og konkurranse. Drosjenæringen er og bør være en del av kollektivtilbudet i Norge, en investering i infrastruktur som ikke bør avfeies som aktivitetstap for samfunnet. Mindretallet har derfor egen vurdering og forslag i punkt 7.1.11.9.

Formidling av *overnattings tjenester* fra private boliger var et av de tidligst utviklede markedene innenfor delingsøkonomien. Delingsplattformer som Airbnb, HomeAway, FlipKey, Roomorama, 9Flats med flere baserer seg på kommersiell ut-

leie. Airbnb tar et tjenestegebyr på rundt 13 pst. av utleieprisen. Airbnb har utviklet en dynamisk prisalgoritme, dvs. at pris justeres etter etterspørsel, der vertene får tilbakemelding om sannsynlighet for å sikre utleie ved en gitt pris for en gitt dato. Airbnb styrer ikke prisen ut over informasjonen som ligger i prisalgoritmen. I likhet med flere andre delingsøkonomiplattformer benytter også overnattingsplattformene mekanismer for å skape tillit hos kundene og for å unngå useriøse aktører. Dette inkluderer retningslinjer, forsikringsordninger og konfliktløsningssystem i tillegg til tilbakemeldingssystemer.

Airbnb hadde en markedsandel i Norge på i underkant av 1,9 pst. i 2015 målt i volum, dvs. antall overnattingsdøgn totalt, og rundt 1,3 pst. målt etter hotellenes omsetning. De nye overnattingsaktørene har imidlertid i de senere årene hatt en betydelig vekst, og veksten ventes å fortsette. Tall fra Airbnb viser at de fleste av deres norske verter leier ut sin primærbolig. Internasjonalt er det eksempler på at Airbnb også rommer en del mer profesjonell aktivitet.

Internasjonalt er det indikasjoner på at delingsplattformer for overnatting til en viss grad konkurrerer med og har tatt markedsandeler fra hotellene. Samtidig gir de nye tjenestene større mangfold og flere overnattingsalternativer. Overnattingsmarkedet kan således utvides. Tall presentert av Airbnb indikerer at plattformen har bidratt til å trekke turister til Norge som ellers ikke ville kommet til landet. Plattformen gir også et geografisk differensiert tilbud. Tilbudet fra Airbnb fungerer som en buffer i høysesonger, noe som kan virke prisdempende på overnattingsmarkedet. I sin tur får det følger for hotellenes lønnsomhet og investeringsbeslutninger, dvs. hvilken kapasitet som bygges ut. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er økt bidrag til tilbudet i høysesonger positivt, siden det gir en mer effektiv ressursutnyttelse av realkapitalen.

Flere avledede tjenester har fulgt i kjølvannet av Airbnb, slik som tjenester som baserer seg på å tilrettelegge for utleie ved å ta seg av blant annet rengjøring. Tjenestene kan gjøre det mer attraktivt å leie ut i større skala.

Utleie som får et visst omfang via Airbnb og liknende plattformer, kan bli så omfattende at utleien går over til næringsvirksomhet. I den grad aktører i slike tilfeller ikke registreres som virksomhet, vil det innebære konkurranse på ulike vilkår overfor andre aktører. Ulike typer virksomhet er underlagt ulike reguleringsregimer.

Reguleringer knyttet til brannvern og elektriske anlegg er ulike for henholdsvis privatboli-

ger og overnattingsvirksomheter. Sikkerhetskravene er lavere for ordinære boliger siden det forutsettes at beboerne i større grad ivaretar egen sikkerhet enn tilfellet er for gjester på hotell. Utvalget legger til grunn at kommunen som lokal bygningsmyndighet vil måtte vurdere praktiseringen av regelverket i lys av utviklingen. Ansvaret for å følge opp kravene ligger hos den enkelte boligeier. Samtidig er det, gitt den forventede vekst i det private korttidsutleiemarkedet, viktig at bygningsmyndighetene etterser at kravene følges opp både gjennom generell informasjon og målrettede tilsyn.

I den grad utleie av rom kombineres med matservering, kommer bestemmelser om matsikkerhet inn i bildet. Småskala matservering følger det samme regelverket som annen virksomhet etter som regelverket er fleksibelt og basert på håndtering av fare i den enkelte virksomhet. Mattilsynet har ansvaret for veiledning på området.

Omfattende korttidsutleie av leiligheter kan reise rettslige problemstillinger knyttet til blant annet naboskap. Fastboende kan ønske å ha stabile naboforhold i stedet for stadig skiftende gjester. Bruk av boliger til korttidsutleie kan også reise problemstillinger etter plan- og bygningsloven. Dersom en bolig/leilighet brukes eller tilrettelegges for bruk som i større grad tilsvare hotell- eller næringsvirksomhet, og dette eksempelvis fører til økt trafikk, støy eller andre ulemper, må det vurderes om det foreligger en søknadpliktig bruksendring. Grensedragningen for hva som utgjør næringsvirksomhet, må etter gjeldende rett gjøres konkret for hvert enkelt tilfelle. Gitt den store variasjon det vil være i enkelttilfeller, anser utvalget dette som en hensiktsmessig regulering. Utvalget påpeker dessuten at eierseksjonssameier og borettslag kan bruke husordensregler til å klargjøre de nærmere grensene for hvor omfattende korttidsutleie kan være, og til å regulere nærmere aktivitet knyttet til utleie som kan utgjøre en ulempe for naboene. På den bakgrunn ser utvalget ikke behov for noen endringer i dagens regelverk.

Utvalget registrerer at det er forholdsvis stor usikkerhet knyttet til hvilke regler en utleier av bolig på plattformer som Airbnb må følge, særlig dersom det er snakk om utleie av et visst omfang. Uklarheter nevnt her kommer i tillegg til uklarheter på skatteområdet (punkt 1.8). Informasjon og veiledning bør være et prioritert område også her, jf. forslaget om informasjonsportal i punkt 1.2.

Lokale myndigheter i flere byer i USA og Europa har innført begrensninger på privat korttidsutleie, blant annet for å sikre tilbudet i boligmar-

kedet. Det norske boligmarkedet er kjennetegnet ved mange selveiere som i liten grad har vært underlagt boligpolitiske reguleringer. Hvorvidt myndighetene skal regulere balansen i markedene for korttids- og langtidsutleie, er en problemstilling som antakelig blir satt på spissen primært i byer med stor turisttilstrømning året rundt. Utvalget kan ikke se at masseturisme representerer et problem i Norge per i dag. På den bakgrunn ser utvalget ikke grunn til så langt å begrense utleie av private boliger til turister.

Utvalget mener at plattformene bør levere data til statistikkformål, og at det bør vurderes om Statistisk sentralbyrås hjemler til å innhente slike data bør styrkes. Utvalget påpeker at forenklinger generelt i regelverket vil minske forskjellen i regulatorisk byrde for de ulike aktørene. Eventuelle forenklinger må imidlertid veies opp mot motivene som ligger bak regelverket.

1.8 Skatt og avgift

Hovedformålet med skatter og avgifter er å sikre det offentlige inntekter som kan finansiere fellesgoder, velferdsordninger og andre samfunnsoppgaver. Inntektene til det offentlige avhenger av at skattesystemet fanger opp brede skattegrunnlag og at regelverket etterlevs. For vurdering av skattereglene er følgende hensyn særlig framtrædende: likebehandling og insentiver overfor skattyterne, inntekter til det offentlige og administrative kostnader for både skattyter og myndighetene. I utgangspunktet mener utvalget at like aktiviteter og inntekter bør skattlegges tilsvarende og at det ville være uheldig å etablere særregler som er ment å fange opp delingsøkonomien spesielt. Samtidig er det grunn til å vurdere om skattesystemet fanger opp inntektene som skapes i delingsøkonomien på en god måte. Tredjepartsrapportering og sjablongregler kan tenkes å redusere de administrative kostnadene for små utleiere og tjenesteytere. Slik forenkling kan imidlertid stå i motsetning til hensynet til likebehandling.

Delingsøkonomien omfattes av eksisterende skatter og avgifter. Det er likevel sider ved delingsøkonomien som kan utfordre skatteinntektene dersom de nye forretningsmodellene og aktivitetene får et stort omfang i årene framover. Flere av spørsmålene gjelder skattlegging mer generelt, blant annet beskatning av flernasjonale selskaper. Utvalget ser fire hovedutfordringer med skattlegging som særlig gjelder delingsøkonomien:

- Tjenesteyterne i delingsøkonomien er for en stor del privatpersoner som kan ha liten kjenn-

skap til skattereglene og begrenset erfaring med å drive næringsvirksomhet.

- Aktivitetene i delingsøkonomien genererer småinntekter fra et stort antall privatpersoner, som kan være aktive i flere markeder samtidig og som kan gå inn og ut av aktivitetene relativt hyppig.
- Med de nye produksjonsmulighetene som delingsøkonomien representerer, kan i noen tilfeller eksisterende fritak, avgrensning eller satsstruktur gi uheldige vridninger i ressursbruket. Om vridningene vil være til fordel eller ulempe for delingsøkonomien er ikke entydig, men må vurderes ut fra reglene og den konkrete markedssituasjonen i hvert enkelt tilfelle.
- Delingsøkonomien har potensial til å øke skattegrunnlaget ved å trekke flere ressurser inn i økonomien. På den annen side, dersom aktivitet bare flyttes fra den ordinære økonomien til delingsøkonomien, kan skattegrunnlaget svekkes i den grad delingsøkonomien ikke fanges opp av skattesystemet. Det er særlig de tre inntekstpostene inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift som har betydning.

Skatteetaten har publisert *informasjon* på sine nettsider om behandlingen av utleie og ulike tjenester i delingsøkonomien og hvordan dette skal føres i skattemeldingen. Utvalget mener informasjonen har vært nyttig, og oppfordrer Skatteetaten til å utvikle sitt veiledningsmateriale i lys av erfaringer med skattlegging av delingsøkonomien. I den forbindelse bør Skatteetaten ha en aktiv dialog med aktørene om hvordan den digitale teknologien kan utnyttes til både innberetning, kontroll og veiledning. Utvalget mener at de digitale løsningene må være åpne for alle aktuelle brukere.

Delingsøkonomiselskapene opererer for en stor del i markeder der tradisjonelle bedrifter er omfattet av *opplysningsplikt som tredjepart*. Arbeidsgivere skal innberette lønn og drosjesentraler skal gi opplysninger om løyvehavere som er tilknyttet sentralen. Når en digital plattform formidler oppdrag mellom tilbyder og etterspørter og selv verken eier, leier eller drifter fysiske driftsmidler, er oppdragstakeren selv ansvarlig for å etterleve sine forpliktelser i henhold til skatte-, avgifts- og trygdlovgivningen. Ikke alle utleiere og tjenestetilbydere vil være oppmerksomme på når de kommer inn under skatteplikten. I delingsøkonomien brukes gjerne samme kapitalgjenstand både i husholdningen og i økonomisk aktivitet. Det medfører at delingsaktører kan ha mer flytende eller uavklarte grenser mellom eget forbruk og yrke enn andre selvstendige næringsdrivende,

noe som kompliserer skattemeldingen. De av aktørene som driver virksomhet og omsetter for over 50 000 kroner per år, har dessuten plikt til bokføring, å levere næringsoppgave med skattemeldingen og å registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret.

Delingsøkonomien utføres ofte av privatpersoner som har liten erfaring med regnskap, dokumentasjon og rapportering av egen inntekt. Dette kan være en betydelig utfordring, og taler etter utvalgets mening for å få i stand en tredjepartsrapportering fra delingsøkonomiselskapene. Det er i dag ingen klar hjemmel for å pålegge delings- eller formidlingsselskaper løpende opplysningsplikt om tilbyderne og deres inntekter. I og med at bestilling og oppgjør mellom oppdragstaker, kunde og delings- og formidlingsselskaper skjer digitalt, ligger det imidlertid teknisk sett til rette for enkel rapportering til skattemyndighetene fra plattformene.

Utvalget mener opplysningsplikten for tredjeparter bør omfatte formidling over digitale plattformer av utleie og betalte tjenester. Avgrensningen av en slik opplysningsplikt må vurderes nærmere, og innholdet av kravet må tilpasses den enkelte bransje eller tjeneste. Utvalget antar det i første omgang er aktuelt å vurdere en opplysningsplikt for digital oppdragsformidling i bransjer der delingsøkonomien har et visst omfang og tradisjonelle formidlere har en tilsvarende opplysningsplikt. Dersom det kreves særskilt godkjenning for å formidle en type oppdrag, kan krav om en slik rapporteringsløsning inngå i tillatelsen etter sektorlovgivningen i tillegg til opplysningsplikten etter skatteforvaltningsloven.

Skatt for *delingsøkonomiselskapene* dreier seg i praksis om skatt på inntekter fra plattformtjenester som tjenesteformidling og betalingsformidling. Plattformer som er hjemmehørende i Norge, skatlegges på vanlig måte som ethvert annet selskap i Norge. Hvis plattformen drives fra utlandet, kan det også oppstå begrenset skatteplikt til Norge hvis aktiviteten i Norge er tilstrekkelig omfattende. Utenlandske tilbydere av plattformtjenester kan imidlertid benytte seg av ulike metoder for å generere eller flytte overskudd til lavskatteland. Problemene med beskatning av utenlandske selskaper er ikke særegne for delingsøkonomiselskaper, men gjelder alle former for selskaper som opererer på tvers av land. Regelverksutvikling på området bør skje ved internasjonalt samarbeid, og det pågår mye internasjonalt arbeid på området. Vurderinger av verdiskaping i forretningsmodellene som delingsselskapene bruker, er stort og krevende, og utredning av

dette ligger utenfor utvalgets mandat. Utvalget har derfor ikke vurdert spørsmål rundt skatlegging av utenlandske plattformsselskaper nærmere.

Opplysninger fra delingsøkonomiselskapene tyder på at en årlig omsetning i størrelsesorden 20 000 kroner er vanlig for eksempel for delingskjøring og korttidsutleie av bolig. Med økt omfang av delingsøkonomien kan det bli mange skattytere som har *småinntekter* ved siden av en hovedbeskjeftigelse, eller som har flere inntektsgivende aktiviteter samtidig eller over korte perioder. Dagens skattesystem er i liten grad egnet til å håndtere dette. Småjobber for ulike oppdragsgivere kan komme inn under gjeldende regler om skattefritak for arbeidsinntekter, og det vil i så fall ikke være noe krav om å levere skattekort eller å oppgi inntekten i skattemeldingen. Hovedregelen er at arbeidsoppdrag inntil 1000 kroner per år fra hver oppdragsgiver er skattefritt. For arbeid i betalerens eget hjem eller fritidsbolig er skattefritaket utvidet til 6 000 kroner per oppdragsgiver. Summen av mange småinntekter kan imidlertid utgjøre virksomhet, og derfor likevel være skattepliktig. Hvorvidt en aktivitet utgjør virksomhet, skal vurderes konkret ut fra ulike momenter, herunder om aktiviteten er egnet til å gi overskudd, om den er utøvet for skattyters regning og risiko og er av et visst omfang og en viss varighet. Det er ikke satt en konkret beløpsgrense for hva som utgjør næringsvirksomhet. Ut fra hensyn til effektiv ressursutnyttelse og likebehandling er det viktig at slike småinntekter fanges opp av skattesystemet. For å sikre skattegrunnlag og likebehandling foreslår utvalget at det vurderes en forenklet skattebehandling av småinntekter fra tjenester, som omfatter tjenesteytelser som ellers ikke kommer til beskatning. Muligheter som kan vurderes er blant annet at Skatteetaten presiserer virksomhetsgrensen, at skatten beregnes av omsetningen (bruttoskatt) eller at det gis et sjablongfradrag for kostnader.

Inntekter av *utleie utenfor virksomhet* beskattes som kapitalinntekt (24 pst. i 2017), men det er en rekke fritak. For utleie av gjenstander, for eksempel privatbil, er det fast skattepraksis for at utleie som gir bruttoinntekter under 10 000 kroner per skattyter per år ikke anses egnet til å gå med overskudd, og dermed ikke skatlegges. For utleie av fritidseiendom er det en skattefri grense på 10 000 kroner forutsatt at skattyter også bruker fritidseiendommen selv, og skatten beregnes av 85 pst. av brutto utleieinntekter over grensen. Inntekter fra utleie av egen bolig er skattefri i sin helhet dersom inntektene utgjør mindre enn halvparten av utleieverdien av boligen. Utleieinntekter fra en

større del av egen bolig skattlegges dersom inntekten overstiger 20 000 kroner. Utleieinntekter av sekundærbolig skattlegges fra første krone. Alle disse typene utleievirksomhet kan krysse grensen til å bli klassifisert som virksomhet dersom utleien er av en viss varighet og et visst omfang, er egnet til å gå med overskudd mv., jf. kriteriene nevnt over. Hvis utleien kombineres med betydelig personlig arbeidsinnsats, trekker dette i retning av at det er virksomhet. I så fall blir skatten høyere og rapporteringspliktene flere. Utvalget har registrert at det for enkelte skattytere kan være uklart hvilke skatteregler som gjelder for korttidsutleie av boliger, og hvor grensene for virksomhet går. I tillegg kan det ikke utelukkes at manglende rapportering og begrensede kontrollmuligheter kan medføre unndragelsesfare.

Hva som skal regnes som virksomhet, blir når det kan være tvil om avgrensingen bestemt ved at Skatteetaten gjennom praksis etablerer kriterier for ulike områder. For korttidsutleie av privatbolig finnes det foreløpig liten praksis for slik avgrensing. Så langt er det gitt en bindende forhåndsuttalelse som indikerer at omfattende, planlagt korttidsutleie av to boliger anses som virksomhet. Utvalget mener korttidsutleie er et område der det er behov for avklaringer og veiledning fra Skatteetaten.

Skattefritaket for utleie av del av egen bolig kan bidra til å skape ulike konkurransevilkår mellom privat korttidsutleie og annen overnattingsvirksomhet. Overskudd fra ordinær overnattingsvirksomhet skattlegges fra første krone. Ved siden av manglende rapportering og kontrollmuligheter, er det særlig omfanget av skattefri korttidsutleie i eget hjem, det vil si primærbolig, som har potensial for å skape en konkurransevridning. Det meste av boligutleien på Airbnb i Norge dreier seg om småskala korttidsutleie i egen bolig, og er derfor i de fleste tilfeller skattefri. De gunstige skattereglene kan bidra til at omfanget av korttidsutleie i egen bolig vokser over tid.

Utvalget har vurdert om småskala¹ korttidsutleie bør skattlegges som kapitalinntekt, det vil si om dagens skattefritak for utleie av del av egen bolig bør snevres inn slik at det bare omfatter langtidsutleie. Korttidsutleie i egen bolig vil kunne kreve betydelig arbeidsinnsats fra utleier. Dersom reelle arbeidsinntekter i markedet for korttidsutleie i stor grad unntas beskatning fordi utleien foregår i utleiers eget hjem, skapes skjevheter i beskatningen av arbeidskraft som favoriserer

slike skattefrie arbeidsinntekter framfor inntekter i det ordinære arbeidsmarkedet. Skatt på småskala korttidsutleie av del av egen bolig vil også skape likere konkurransevilkår mellom ulike aktører i overnattingsmarkedet. Et flertall i utvalget, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Moen, Schjerva* og *Tinnlund*, foreslår at korttidsutleie utenfor virksomhet beskattes som kapitalinntekt. Disse medlemmene har ikke konkret tatt stilling til hvordan skatteplikten skal avgrenses, men en mulighet er at leieforhold på under 30 dager defineres som korttidsutleie. Av administrative hensyn kan det vurderes en nedre inntektsgrense, for eksempel at skatteplikten gjelder inntekter over 10 000 kroner, tilsvarende som for utleie av fritidsbolig som man bruker selv.

Et mindretall, medlemmene *Flesland, Korme, Mjåset* og *Teigum*, slutter seg ikke til forslaget om å innføre skatteplikt på korttidsutleie av egen bolig. Dette mindretallet mener endringer i boligbeskatningen bør vurderes som en helhet. En særregel vil dessuten skape nye avgrensninger og økte administrative kostnader både for skatteyterne og Skatteetaten.

Langtidsutleie av del av egen bolig synes i mindre grad å påvirke delingsøkonomien. En mer omfattende endring av boligbeskatningen vil ha virkninger ut over det som kan begrunnes ut fra delingsøkonomien. Utvalget har derfor ikke vurdert skattefritaket for langtidsutleie.

Merverdiavgift er en generell avgift på innenlands forbruk av varer og tjenester. Det skal beregnes merverdiavgift ved salg når varen eller tjenesten er omfattet av merverdiavgiftsloven og selgeren er registrert i Merverdiavgiftsregisteret. Næringsdrivende med omsetning over 50 000 kroner i en tolv månedersperiode har som hovedregel plikt til å innkreve merverdiavgift. Avgiftsplikt medfører også rett til fradrag for inngående merverdiavgift, ettersom avgiften kun skal legges på sluttforbruk. Tjenestene i delingsøkonomien er omfattet av merverdiavgiftsloven, herunder for eksempel transporttjenester og transportformidling. Utleie av fast eiendom er imidlertid unntatt fra merverdiavgiftsloven. Det medfører avgrensingsproblemer ved at det ikke er merverdiavgift på utleie av fast eiendom, mens utleie av rom i hoteller og i ferieleiligheter i utgangspunktet er avgiftspliktig.

Små aktører kan oppleve de administrative byrdene ved merverdiavgiften som relativt store. Det kan derfor vurderes å heve grensen for å måtte registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret fra dagens nivå på 50 000 kroner. Økt registreringsgrense vil være en fordel for virksomheter med en stor andel

¹ Korttidsutleie i større skala regnes som virksomhet, og skattlegges derfor fullt ut.

intern arbeidsinnsats. Selv om en økning av grensen kan være til fordel for noen aktører i delingsøkonomien, ser ikke utvalgets flertall, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Mjåset, Moen, Teigum* og *Tinnlund* at det av hensyn til delingsøkonomien isolert sett skulle være behov for en økning av grensen. Det er også hensiktsmessig at grensen sammenfaller med grensene for bokføringsplikt og næringsoppgave.

Et mindretall, medlemmet *Schjerva*, foreslår å heve registreringsgrensen. Det vil redusere administrative kostnader for små virksomheter, blant annet i delingsøkonomien, uten at statens inntekter av merverdiavgiften endres vesentlig. Det kan samtidig vurderes å heve grensen for å levere næringsoppgave og bokføringsplikten tilsvarende.

I mange *særligheter* er det fritak eller redusert sats for enkelte næringer eller bransjer. Slike unntak berører i liten grad konkurranseflater mellom delingsøkonomien og tradisjonelle bedrifter. For persontransport med bil er det imidlertid av betydning at drosjer har lavere engangsavgift og årsavgift enn biler som selges i privatmarkedet. Engangsavgiften fastsettes for hver bilmodell ut fra ulike komponenter. Drosjer har fradrag på 60 pst. i vektkomponenten og lavere CO₂-komponent for bilene med høyest utslipp. Elbiler har fullt fritak for engangsavgift og påvirkes derfor ikke av fordelene for drosjer i engangsavgiften. Forskjellsbehandlingen av drosjer og andre personkjøretøy i avgiftssammenheng er en konkurranseulemppe for de som vil bruke en privatbil med bensin- eller dieselmotor til delingskjøring. Hvis løyveplikten for å drive persontransport med motorvogn oppheves, slik et flertall i utvalget foreslår, vil det være nødvendig å revidere den avgiftsmessige behandlingen av personbiler som benyttes yrkesmessig. Det kan bli nødvendig å avgrense eventuelle avgiftsfordeler etter objektive kriterier som tar hensyn til hvor mye bilen brukes til yrkesmessig persontransport.

1.9 Regelverksutvikling internasjonalt

EUs arbeid med delingsøkonomi preges av et ønske om å tilrettelegge for denne økonomien og legge grunnlag for utvikling av plattformer med basis i Europa. Det er derfor avgjørende at nasjonal lovgivning harmoniserer slik at de ulike plattformene møter like drifts- og konkurransevilkår i EUs medlemsland. Det er et uttalt mål at delingsaktiviteter ikke skal forbyes, men gis regulatorisk sikkerhet som stimulerer til mer deling og fram-

vekst av nye plattformer. EU framhever at delingsøkonomien bidrar til økonomisk effektivitet.

Europakommisjonen kom våren 2016 med en meddelelse om delingsøkonomien, som har vurderinger og anbefalinger tilknyttet personvern, skatt, arbeidsforhold og forbrukerrettigheter, samt forholdet mellom nasjonale og regionale reguleringer av delingsøkonomien. Ifølge Kommisjonen har regulatorisk usikkerhet stor påvirkning på omfanget av tjenester som tilbys via delingsplattformer. Kommisjonen peker på at regelverket på områder som transport og utleie er utarbeidet lenge før delingsøkonomien, og at det er uklart hvordan regelverket skal tilpasses når slike tjenester ytes via nye plattformer. Kommisjonen annonserer at den vil overvåke de skiftende rammebetingelsene og den økonomiske og forretningsmessige utviklingen nøye. Når det gjelder *adgangsbegrensninger* i markeder, fastslår Kommisjonen at tjenesteleverandører kun bør være forpliktet til å skaffe forretningsautorisasjon eller lisens hvor dette er strengt nødvendig for å møte relevante samfunns hensyn. Forbud mot en aktivitet bør ifølge Kommisjonen være siste utvei. Medlemslandene bør videre selv skille mellom individuelle borgere som yter tjenester på tilfeldig basis og tilbydere som opptrer profesjonelt, for eksempel ved å etablere terskler basert på aktivitetsnivået. Når det gjelder *forbrukerrettigheter*, fastslår Kommisjonen at medlemsstatene skal sikre at forbrukerne nyter en høy grad av beskyttelse mot urimelige avtalevilkår eller forretningspraksis også når de benytter seg av tjenester formidlet via delingsplattformer. Samtidig skal medlemslandene unngå å pålegge uforholdsmessige forpliktelser på privatpersoner som kun tilbyr tjenester på en tilfeldig basis. *Arbeidsrett* er i hovedsak et nasjonalt anliggende, men det henstilles til medlemslandene å vurdere det nasjonale arbeidsrettslige regelverket i lys av arbeidstakeres og selvstendig næringsdrivendes ulike behov i den digitale hverdagen.

Skattepolitikk er i hovedsak et nasjonalt anliggende. I arbeidet med delingsøkonomien har Kommisjonen likevel gitt noen generelle anbefalinger om skattemessig behandling av delingsplattformene og delingsaktørene, som retter seg både mot skattemyndighetene og delingsøkonomiselskapene. Ved å utnytte data fra delingsplattformene kan skattebehandlingen forenkles og forbedres. Skattereglene bør gjennomgås med sikte på like konkurransevilkår for ulik virksomhet som tilbyr de samme tjenestene. Medlemsstatene oppfordres til å fortsette forenklingsarbeid, øke trans-

parens og gi nettbasert veiledning om hvordan skattereglene skal brukes i delingsøkonomien.

Utviklingen av det *digitale indre markedet* er en av Europakommisjonens fremste prioriteringer. Som ledd i dette arbeidet har EU startet omfattende vurdering av rollen til *nettbaserte plattformer*², som på kort tid har utfordret tradisjonelle forretningsmodeller innenfor en rekke bransjer. I EUs høring om slike plattformer kom det fram at det er bred enighet om at nettbaserte plattformer i økende grad er viktig for Europas sosiale og økonomiske utvikling. De fleste respondentene var også enige i at det følger betydelige fordeler med de nettbaserte plattformene: De driver innovasjon, legger til rette for sosial interaksjon, og er kraftfulle drivere av økonomisk vekst. Det var også bred enighet om at de store plattformene bringer med seg en del utfordringer, blant annet skjevheten i maktforhold mellom de store plattformene og tjenestetilbyderne, personvern mv. I etterkant av høringen har Europakommisjonen lagt fram en meddelelse om nettbaserte plattformer. Kommisjonen legger til grunn at det bør være like spilleregler for sammenliknbare digitale tjenester. Myndighetene bør videre sikre at nettbaserte plattformer opptrer ansvarlig, legge til rette for tilitt og transparens og sikre likebehandling, samt holde markeder åpne og ikke-diskriminerende for å legge til rette for en digital økonomi.

Kommisjonen arbeider med flere konkrete initiativer som del av oppfølgingen av meddelelsen. Av oppfølging med særlig relevans for delingsøkonomien kan nevnes en pågående innsamling av data om potensielt uheldig bedrift-til-bedrift forretningspraksis for å bringe på det rene om EU-intervensjon (regulatorisk eller ikke-regulatorisk) er nødvendig for å ivareta innovasjon. Videre er det en pågående gjennomgang av regelverk for forbrukerrettigheter. Dette vil inkludere en vurdering av i hvilken grad eksisterende regelverk trenger oppdatering i lys av problemstillinger knyttet til nettbaserte plattformer. Utvalget anbefaler at Norge tilpasser seg utviklingen i EU.

I de fleste europeiske land er det i gang utredninger og politiske vurderinger av delingsøkonomien. Det er noen land – men ikke svært mange – som per i dag har gjennomført lovendringer eller politikk rettet spesielt mot delingsøkonomien. Ved siden av politiske prosesser har rettsvesenet i

ulike land i forskjellig grad en rolle med å utforme rammevilkår for aktører i delingsøkonomien. Danmark, Nederland og Storbritannia er i gang med å utarbeide en politikk for delingsøkonomien på et mer overordnet plan. I Nederland er det også igangsatt et omfattende kommunalt prosjekt i Amsterdam, som skal stimulere til økt delingsaktivitet blant annet gjennom intensjonsavtaler der offentlige og private aktører enes om rammer for bruk av tjenester innenfor delingsøkonomien, herunder skatteinnbetaling. I Estland foreligger det et lovforslag om å tilpasse transportlovgivningen til delingsøkonomien, og det er inngått et samarbeid mellom Uber og skattemyndighetene med sikte på direkte innrapportering av opplysninger fra plattformen. Sverige har påbegynt et omfattende utredningsarbeid for å gjennomgå og tydeliggjøre de relevante lovverkene. I både Sverige og Danmark har respektive Skatteverket og SKAT fått i oppdrag å utrede delingsøkonomiens effekter, dens påvirkning på skattesystemet, samt mulighetene for å drive skattekontroll.

1.10 Oppsummering av utvalgets forslag

Generelle tiltak

Som et generelt tiltak foreslår utvalget

- at det opprettes en informasjonsportal der både forbrukere, plattformer og tilbydere kan hente informasjon om rettigheter og plikter i delingsøkonomien.

Arbeidsliv

På arbeidslivsområdet kan et flertall, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Moen, Schjerva* og *Teigum*, ikke se at delingsøkonomien utfordrer arbeidstakerbegrepet på en måte som ikke kan håndteres av gjeldende arbeidsmiljølov. Flertallet mener også at dagens trygde- og pensjonsordninger for selvstendig næringsdrivende framstår som velbegrunnede, og at selvstendig næringsdrivende ikke har dårligere rettigheter enn det trygdeavgifts- og skatteinnbetalinger fra denne gruppen gir grunnlag for. Dette flertallet foreslår på denne bakgrunn ikke endringer i arbeidsmiljøloven eller i trygde- og pensjonsrettighetene til selvstendig næringsdrivende.

Et mindretall, medlemmet *Tinnlund*, foreslår:

- at det nedsettes et lovutvalg som vurderer arbeidsmiljølovens begrepsapparat.

² Det er ingen etablert enighet om definisjonen av nettbaserte plattformer, men i praksis er dette et videre begrep enn delingsøkonomi, og omfatter blant annet informasjonsplattformer (som Google), sosiale plattformer (som Facebook) og medieplattformer (som Netflix).

- å utrede HMS-konsekvenser i delingsøkonomien for å vurdere om det er behov for endringer eller presiseringer i regelverket.

Et mindretall, medlemmene *Mjåset* og *Tinnlund*, foreslår:

- at det bør utredes om det er behov for endringer i blant annet pensjons- og trygdeordninger for selvstendig næringsdrivende eller frilansere innenfor delingsøkonomien.

Et mindretall, medlemmet *Mjåset*, ønsker

- å utrede en ny kategori arbeidstakere, samt en vurdering av arbeidsmiljølovens begrepsapparat.

Et flertall, medlemmene *Gabrielsen*, *Andreassen*, *Flesland*, *Moen*, *Schjerva* og *Tinnlund*, foreslår:

- at tjenestetilbydere i delingsøkonomien som ikke fastsetter priser direkte overfor kunden, og må forholde seg til prisfastsetting av plattformen som benyttes, bør ha mulighet til å framforhandle kollektive avtaler med plattformdriver, selv om de ikke kan anses som arbeidstakere.

Et mindretall, medlemmene *Korme*, *Mjåset* og *Teigum*, ønsker en bredere gjennomgang av hvilke løsninger som best kan løse utfordringene for denne gruppen, samtidig som hensynet til konkurranse ivaretas.

Forbrukerhensyn

På forbrukerområdet foreslår utvalget:

- Myndigheter og delingsplattformer har dialog om utvikling av bransjestandarder og beste praksis på forbrukervernområdet.
- Dersom dialog med delingsøkonomiselskapene om bransjestandarder ikke fører fram, anbefaler utvalget at forbrukermyndighetene utgir veiledninger.
- Meklingsstilbudet fra Forbrukerrådet utvides til å gjelde tjenestekjøp mellom privatpersoner.

Markeder hvor delingsøkonomien er særlig framtreddende

På transportområdet foreslår et flertall, medlemmene *Gabrielsen*, *Andreassen*, *Flesland*, *Korme*, *Mjåset*, *Moen*, *Schjerva* og *Teigum* følgende endringer:

- Dagens løyveplikt oppheves for den som vil drive eller tilby drosjetransport med personbil mot vederlag. Dermed faller også systemet med be-

hovsprøving av antallet drosjeløyver og driveplikten bort.

- Plikten til å ha drosjevirkosomhet som hovederverv oppheves.
- Plikten til å være tilknyttet drosjesentral oppheves.
- Maksimalprisreguleringen oppheves.
- Krav om kjøreseddel beholdes.
- Det innføres regler som sikrer at informasjon om turer og priser registreres og lagres, men kravene utformes teknologinøytralt slik at for eksempel måling og registrering basert på GPS godtas på linje med taksameter.
- Det innføres plikt til å gi forhåndspris i bestillingsmarkedet.

Et mindretall, medlemmet *Tinnlund*, slutter seg ikke til forslagene på transportområdet. Dette medlemmet mener drosjenæringen bør være bemannet av mennesker som har persontransport som sin hovedbeskjeftigelse, og at avveining av riktig antall drosjer i hvert område ikke umiddelbart løses av markedet.

På overnattingsområdet har utvalget ikke funnet grunnlag for å foreslå endringer i regulering som omfatter privat utleie. For at delingsaktørene skal bidra til blant annet reiselivsstatistikk foreslår utvalget:

- Det vurderes om Statistisk sentralbyrås hjemler til å innhente data fra delingsøkonomiplattformer bør styrkes.

Skatt og avgift

For å legge til rette for at aktører i delingsøkonomien betaler skatter og avgifter på lik linje med andre, foreslår utvalget følgende tiltak:

- Skatteetaten bør vedlikeholde og utvikle veiledning som klargjør regelverket om skatt og avgift som berører aktører i delingsøkonomien. Dette bør være tilgjengelig både på Skatteetatens nettside og sentrale opplysninger på en allmenn informasjonsportal om delingsøkonomien.
- Den digitale teknologien bør utnyttes både for innberetning, kontroll og veiledning. Skatteetaten bør ha en aktiv dialog med aktørene i delingsøkonomien om hvordan mulighetene kan utnyttes. Uansett bør de digitale løsningene være åpne for alle aktuelle brukere.
- Det innføres en opplysningsplikt for den som formidler utleie eller betalte tjenester over digitale plattformer. I første omgang er det aktuelt å vurdere en opplysningsplikt for digital oppdragsformidling i bransjer der delingsøkonomi

- mien har et visst omfang og tradisjonelle formidlere har en tilsvarende opplysningsplikt.
- Det vurderes en forenklet skattebehandling av småinntekter fra tjenester, som omfatter tjenestetelsetelser som ellers ikke kommer til beskatning. Muligheter som kan vurderes er blant annet at Skatteetaten presiserer virksomhetsgrensen, at skatten beregnes av omsetningen (bruttoskatt) eller at det gis et sjablongfradrag for kostnader.
 - Forskjellsbehandling i avgiftsmessig sammenheng av de som utfører samme tjeneste, er uheldig. Drosjer har i dag lavere engangsavgift og årsavgift enn privatbiler som brukes til delingskjøring. Hvis det ikke lenger skal kreves løyve for å drive persontransport med motorvogn, slik utvalgets flertall foreslår, vil det være nødvendig å revidere den avgiftsmessige behandlingen av personbiler som benyttes yrkesmessig. Det kan bli nødvendig å avgrense eventuelle avgiftsfordeler etter objektive kriterier som tar hensyn til hvor mye bilen brukes til yrkesmessig persontransport.

Utvalgets flertall, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Moen, Schjerva* og *Tinnlund*, foreslår i tillegg følgende:

- Skattefritaket for utleie av del av egen bolig bør avgrenses til langtidsutleie. Det innebærer at korttidsutleie av egen bolig utenfor virksomhet beskattes som kapitalinntekt. Av administrative hensyn kan det vurderes en nedre inntektsgrense, for eksempel at skatteplikten gjelder inntekter over 10 000 kroner, tilsvarende som for utleie av fritidsbolig som man bruker selv.

Et mindretall, medlemmene *Flesland, Korme, Mjåset* og *Teigum*, slutter seg ikke til forslaget om å innføre skatteplikt på korttidsutleie av egen bolig utenfor virksomhet. Dette mindretallet mener endringer i boligbeskatningen bør vurderes som en helhet.

Når det gjelder grensen for å måtte registrere virksomhet i Merverdiavgiftsregisteret, er det et flertall, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Mjåset, Moen, Teigum* og *Tinnlund*, som ikke ser at det av hensyn til delingsøkonomien isolert sett skulle være behov for å sette denne opp.

Et mindretall, medlemmet *Schjerva*, foreslår å heve registreringsgrensen. Det kan samtidig vurderes å heve grensen for å levere næringsoppgave og bokføringsplikten tilsvarende.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Oppnevning og sammensetning

Ved kongelig resolusjon den 4. mars 2016 ble et utvalg (Delingsøkonomiutvalget) oppnevnt for å utrede hvordan delingsøkonomien kan gi bedre ressursutnyttelse. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Professor Tommy Staahl Gabrielsen, Bergen (leder)
- Professor Tor Wallin Andreassen, Bærum
- Direktør Randi Runa Svenkerud Flesland, Oslo
- Direktør Christine Korme, Oslo
- Gründer Anders Hordvei Mjåset, Oslo
- Professor Espen Rasmus Moen, Oslo
- Sjeføkonom Roger Schjerva, Halden
- Advokat Siri Teigum, Oslo
- LO-sekretær Trude Tinnlund, Fredrikstad

Utvalgets sekretariat har vært ledet av seniorrådgiver Merete Onshus (Finansdepartementet). Sekretariatet har for øvrig bestått av førstekonsulent Kristoffer Berg (Finansdepartementet) til 31. august 2016, seniorrådgiver Nils Ø. Gulbrandsen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet), rådgiver Carina Jacobsen (Samferdselsdepartementet) fra 1. september 2016, seniorrådgiver Tor Hugo Hauge (Nærings- og fiskeridepartementet), seniorrådgiver Eskil Havgar (Barne- og likestillingsdepartementet), seniorøkonom Aarne Ø. Røvik (Finansdepartementet) fra 1. september 2016 og seniorrådgiver Mona Sandersen (Arbeids- og sosialdepartementet).

2.2 Utvalgets mandat

Regjeringen Solberg beskrev følgende bakgrunn for å oppnevne utvalget:

«Ny teknologi endrer økonomien. Kombinasjonen av internett, smarttelefoner og metoder for å samle og bearbeide store datamengder gir nye eksempler på dette, bl.a. ved å senke kostnadene ved å inngå avtaler og gjennomføre

transaksjoner på stadig nye områder. En del av denne IKT-drevne utviklingen omtales ofte som delingsøkonomi, men har anvendelse utover nye muligheter for å erstatte eie av realkapital, for eksempel bil, med leie av tjenester. *Formidlingsøkonomi* eller *plattformøkonomi* er også begreper som brukes, gjerne for å tydeliggjøre at kjøp og salg gjøres via IKT i nett. Delingsøkonomien skaper nye markedsmuligheter og forretningsmodeller. Bedre utnyttelse av eiendeler som hus, bil og verktøy, eller nye former for kobling av selger og kjøper av arbeidskraft, kan gjøre bruken av de samlede ressursene mer effektiv. Det kan også være bedrifter som tilbyr tjenester og ledige ressurser gjennom delingsplattformer til andre bedrifter.

Norsk økonomi er i omstilling. Nye aktiviteter vil kunne løfte sysselsetting og verdiskaping i en periode, men kan også ha følger for inntektsfordeling og arbeidsforhold. Ifølge Sintef (Rapport Sintef A27222: Effekter av teknologiske endringer på norsk nærings- og arbeidsliv) er den norske befolkningen langt framme i å ta i bruk digitale løsninger, og den digitale infrastrukturen er relativt god. Mulighetene for delingsøkonomien i Norge kan derfor være gode, også for delingsøkonomiplattformer etablert av norske aktører. Tjenestesektoren har vokst betydelig i Norge, og produktivitetsutviklingen i tjenestesektoren vil være særlig viktig for den framtidige velstanden, slik bl.a. Produktivitetskommissjonen har beskrevet. Innovasjon basert på mulighetene ved IKT i nett kan bidra til høyere produktivetsvekst innenfor mange tjenesteytende bransjer. God utnyttelse av nye muligheter kan kreve endringer i regelverk. Slike endringer bør bygge på en overordnet, samfunnsøkonomisk tilnærming og en forståelse av felles utfordringer på tvers av næringer og markeder.

Delingsøkonomien kan få konsekvenser for arbeidslivet. Den teknologiske utviklingen har gjerne vært til særlig fordel for høyt kvalifisert arbeidskraft, men delingsøkonomitjenester

kan også skape jobbmuligheter for personer med svakere kvalifikasjoner. Norsk lovgivning gir en sterk beskyttelse av arbeidstakere. Som følge av delingsøkonomien kan flere bli selvstendig næringsdrivende, og få en friere, men også mer usikker tilknytning til arbeidslivet. De vil dermed ikke være omfattet av de samme reguleringene og beskyttelsen som tradisjonelle arbeidstakere. Samtidig kan arbeidet være fleksibelt, og det kan gi nye muligheter for grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

Hensynet til effektiv ressursbruk tilsier at reguleringene bør utformes slik at ikke enkelte aktører i et marked oppnår urimelige konkurransefordeler. Nye aktører utfordrer eksisterende aktører og vil kunne styrke konkurransen. En konkurransefordel som kun består av å være unntatt fra eller kunne omgå lover og andre reguleringer, eksempelvis skatte- og avgiftsregler, er ikke samfunnsmessig gunstig. Samtidig kan framveksten av delingsøkonomien avdekke at enkelte eksisterende reguleringer er uheldige og dermed bør fjernes eller endres.

Norsk lovgivning gir en sterk beskyttelse av forbrukerne. Tjenestenæringene er regulert av bl.a. krav til helse og sikkerhet for kjøpere av tjenestene, som også innebærer kostnader for tjenestetilbyderen. Flere av delingsøkonomiplattformene inneholder systemer for vurdering av selger og kjøper. Dette kan redusere risiko ved å premiere seriøse og trygge tilbydere. Plattformene kan også bidra til å redusere risiko ved å legge til rette for korrekt og relevant informasjon samt tilby forsikringsordninger, uten at dette nødvendigvis fjerner behov for regulering. Forbrukerbeskyttelsen i dagens regelverk tar utgangspunkt i forholdet mellom en profesjonell næringsdrivende og en ikke-profesjonell forbruker. Som forbruker i delingsøkonomien forholder man seg gjerne til både en profesjonell aktør, plattformen, og en ikke-profesjonell aktør, tilbyderen. Det kan da være uklart om det er plattformen eller tilbyderen som har ansvar overfor forbrukeren dersom noe går galt.

Framveksten av delingsøkonomien kan påvirke skattegrunnlagene, øke muligheten for skatteunndragelse, samt utfordre systemer for tredjepartsrapportering og skattekontroll.

Fenomenet delingsøkonomi er internasjonalt. Dels opererer mange aktører i flere land. Dels er det mange land og organisasjoner som vurderer behovet for ny politikk som følge av

delingsøkonomien. Flere problemstillinger er generelle, mens andre kan være mer særnorske, med opphav i norske reguleringer eller velferdsordninger.»

Utvalget fikk følgende mandat:

«Utvalget skal vurdere muligheter og utfordringer som framveksten av delingsøkonomien reiser. Potensialet for en mer effektiv bruk av ressurser skal vektlegges i utvalgets arbeid. God ressursbruk understøttes av konkurranse i ordnede former. Reguleringene må legge til rette for dette, samtidig som andre viktige hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt. Utvalget skal ha et samfunnsøkonomisk perspektiv, og hovedvekten bør legges på generelle prinsipper som kan ha bred anvendelse, herunder om det er felles reguleringer som bør justeres for å oppnå større grad av symmetri mellom delingsøkonomien og tradisjonelle virksomheter. Generelt bør aktører i et marked stå overfor de samme reglene, uavhengig av om de benytter seg av ny teknologi eller ikke. Samtidig må det vurderes om det eksisterer reguleringer som enkelte aktører bør unntas fra, eksempelvis fordi etterlevelse av detaljerte reguleringer kan være særlig ressurskrevende for små ikke-profesjonelle tilbydere.

Utvalget skal identifisere reguleringer som utfordres av delingsøkonomien, herunder reguleringer i arbeidsmarkedet, reguleringer i enkeltmarkeder og forbrukerrettigheter.

- Utvalget skal vurdere mulige virkninger av delingsøkonomien for arbeidslivet, herunder for arbeidstakere og oppdragstakere. Utvalget skal vurdere konsekvensene av at det kan bli flere selvstendig næringsdrivende, og om det er behov for endringer i reglene for denne gruppen og eventuelt andre med en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet. Det skal også vurderes hvilken betydning en slik utvikling kan få for samarbeidet i arbeidslivet. Utvalget skal vurdere hvilke utfordringer delingsøkonomien gir for rettigheter i arbeidslivet, herunder problemstillinger knyttet til arbeidsmiljøloven og vilkår for ytelser fra folketrygden.
- Utvalget skal undersøke reguleringer i enkeltmarkeder der delingsøkonomiaktører er særlig framtreddende. Utvalget skal vurdere om det er behov for endringer av reguleringene som følge av ny teknologi eller nye forretningsmodeller.

- Utvalget skal i lys av delingsøkonomien vurdere om det behov for å endre reguleringer på tvers av markeder, innbefattet forbrukerrettigheter og krav til standarder. Utvalget skal vurdere i hvilken grad krav som bl.a. skal ivareta helsen og sikkerheten til forbrukerne, også bør omfatte aktører i delingsøkonomien. Det skal vurderes hvorvidt gjeldende krav er forenlige med utviklingen eller om kravene bør justeres. Utvalget skal vurdere ansvarsforholdene mellom forbruker, plattform og tilbyder i delingsøkonomien. Utvalget bes herunder å vurdere om det er behov for å revidere regelverket for forbrukerbeskyttelse for å sikre forbrukernes rettigheter i delingsøkonomien.

Utvalget skal vurdere risikoen for at reguleringer kan hindre innovasjon og redusere muligheten for at nye aktører får utviklet sine retningsmodeller og etablert seg i markedet. Utvalget skal se hen til at reguleringer og krav skal legge til rette for effektive løsninger. Herunder skal utvalget ta hensyn til at regler bør være enklest mulig slik at de administrative kostnadene holdes lave.

Aktiviteter i delingsøkonomien omfattes av de generelle skatte- og avgiftsreglene, herunder reglene for innberetning, kontroll og innkreving. Det er avgjørende at det gjennomføres riktig rapportering og skatting av inntekter i delingsøkonomien, slik at også disse aktivitetene bidrar til å finansiere velferdsstaten. Omsetning av tjenester via en elektronisk markeds plass kan sette de alminnelige reglene under press når sakene melder seg i et potensielt stort omfang. Finansdepartementet og Skattedirektoratet ser på gjeldende regler og vurderer behovet for nye retningslinjer og rutiner, informasjonsmateriell og eventuelle regelendringer. Blant annet kan det være utfordringer knyttet til en del skattefrie beløpsgrenser. Departementets arbeid på dette området er ikke til hinder for at også utvalget vurderer dette, men unødvendig dobbeltarbeid bør unngås.

Utvalget skal på en hensiktsmessig måte avgrense sitt arbeid mot vurdering av annen teknologisk utvikling understøttet av IKT, for eksempel automatisering (robotteknologi), og rette særlig oppmerksomhet mot de regulatoriske spørsmålene som reises av den raske nedgangen i transaksjonskostnader som kommersiell delingsøkonomi gir opphav til.

I sitt arbeid skal utvalget trekke på relevant erfaring fra andre land, særlig Danmark og Sverige, men også Storbritannia og Nederland. Utvalget skal også følge og ta hensyn til relevante deler av EUs arbeid med delingsøkonomien. Den norske velferdsstaten og det relativt høye norske skattenivået kan gi særnorske utfordringer. Utvalget bes derfor om å belyse særnorske forhold og reguleringer med konsekvens for aktiviteter i delingsøkonomien.

Det vil foregå samtidige prosesser på feltet, og utvalgets arbeid skal ikke begrense framgang i nødvendige reformer.

Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. februar 2017.»

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 10 møter. Ulike aktører, forskere og andre ressurspersoner har deltatt i deler av møtene og dermed bidratt til utvalgets informasjonstilfang. Uber, Airbnb, Norges Taxiforbund og NHO Reiseliv har, på forespørsel fra utvalget, levert skriftlige bidrag og holdt presentasjoner i utvalgsmøter. Følgende presentasjoner har blitt holdt for utvalget fra eksterne:

- I møtet 14. juni presenterte Marianne Jenum Hotvedt, postdoktor ved Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo, sitt arbeid om arbeidsgiveransvar i formidlingsøkonomien, med vekt på en vurdering av Uber.
- I møtet 22. august redegjorde Uber og Norges Taxiforbund for sine syn på blant annet konkurranseforholdene innenfor transportmarkedene og reguleringene i drosjemarkedet.
- I møtet 26. september deltok Airbnb og NHO Reiseliv med presentasjoner for utvalget. De la fram syn på konkurranseforholdene i overnattingsmarkedet samt på ulike reguleringer.
- I møtet 17. oktober presenterte Henning Ehrenstein, Deputy head of Unit i DG Grow i Europakommisjonen, meldingen «A European agenda for the collaborative economy».
- Samme dag presenterte Vista analyse sin kartlegging, jf. under.

Utvalget har ikke selv bestilt eksterne utredninger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet har imidlertid satt ut utredningsprosjekter om delingsøkonomi, som utvalget har benyttet i sitt arbeid. Resultater fra rapporten som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har mottatt (Pedersen m.fl. 2016) er beskrevet i utredningen, og ble pre-

sentert for utvalget i møtet 17. oktober. Enkelte resultater fra en delrapport som er levert til Arbeids- og sosialdepartementet er også benyttet (Jesnes m.fl., 2016).

Utvalget har hatt en nettside, delingsøkonomi.dep.no, der det har vært mulig å gi innspill til utvalgets arbeid. Utvalget har mottatt flere innspill fra ulike aktører og organisasjoner.

2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Delingsøkonomien gir mulighet til å introdusere mer effektive løsninger og til å styrke konkurransen. Den kan dermed bidra til økt velferd ved at ressursene i samfunnet utnyttes bedre og forbrukerne får flere valgmuligheter. Samtidig medfører den digitale teknologien og de nye forretningsmodellene potensielle utfordringer, blant annet når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår, forbrukerrettigheter og skattemessige forhold. Utvalget har drøftet både tiltak som tilrettelegger for utvikling av delingsøkonomien og tiltak for å møte utfordringene med den digitale teknologien og de nye forretningsmodellene. Forslagene fra utvalget, eventuelt flertallet i utvalget, har for en stor del karakter av å være skisser, som det vil være nødvendig å konkretisere og vurdere mer detaljert. Følgelig er det ikke grunnlag for å tallfeste konsekvensene, men for flere av utvalgets forslag er det likevel mulig å antyde økonomiske og administrative konsekvenser.

Utvalgets forslag til informasjonsportal som skal fungere både for forbrukere, plattformer og tjenestetilbydere i delingsøkonomien, gir i første omgang kostnader for staten til utvikling og drift. I noen grad kan en slik informasjonsportal baseres på eksisterende nettsider og eksisterende informasjonsarbeid som allerede er i gang i statlige etater. Når en slik informasjonsportal er etablert, kan den imidlertid bidra til at aktørene i større grad henter informasjonen de trenger på egenhånd, og til at delingsøkonomien behandles mer enhetlig og samordnet på tvers av etater og regelverk. Dermed kan informasjonsportalen over tid gi etatene administrative besparelser i form av færre henvendelser og aktørene i delingsøkonomien større forutberegnelighet. Uansett antas kostnadene ved informasjonsarbeidet å være beskjedne sammenlignet med konsekvensene delingsøkonomien kan få for verdiskaping, arbeidsliv og skatteinntekter.

Endringer av reguleringene i drosjemarkedet som foreslås av utvalgets flertall, medlemmene

Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Mjåset, Moen, Schjerva og Teigum, vil trolig påvirke drosjemarkedets funksjonsmåte. En overgang til en friere etablering muliggjør en mer effektiv markedstilpasning som kan være fordelaktig for både næringen og kundene. Friere etablering vil motvirke et samfunnsøkonomisk effektivitetstap som oppstår på grunn av svak konkurranse i markedet.

En oppheving av løyveordningen, herunder behovsprøvingen, innebærer at fylkeskommunenes rolle som løyvemyndighet faller bort. Det samme gjelder oppgaver knyttet til administrering av behovsprøvingen og tildeling av løyver. Dette innebærer en reduksjon i de administrative kostnadene hos den enkelte fylkeskommune. Flertallets forslag innebærer imidlertid at det skal oppstilles kvalitetskrav til driften av drosjevirkosomheten for å ivareta hensyn til prisinformasjon og registrering av turer og priser. Etablering og oppfølging av disse kravene vil gi administrative kostnader for det offentlige.

Det er grunn til å tro at konkurransen i drosjemarkedet vil forbedres som følge av forslaget, blant annet ettersom det åpnes for deltidskjøring i større grad og på bakgrunn av nye forretningsmodeller og ny teknologi. Det antas derfor at en oppheving av maksimalprisreguleringen ikke vil føre til økte priser i drosjemarkedet. Dersom konkurransen i markedet ikke blir sterkere som følge av forslaget, kan maksimalprisreguleringen gjeninnføres.

Dersom oppheving av driveplikten innebærer at tilbudet av drosjetjenester blir svekket enkelte steder, kan fylkeskommunene ha et behov for å kjøpe beredskapstjenester fra aktører i markedet for å sikre en viss grunnberedskap. Dette kan sammenlignes med fylkeskommunenes kjøp av øvrige kollektivtransporttjenester i dag. Kjøp av drosjetjenester innebærer et behov for økte økonomiske midler, men må samtidig holdes opp mot de økonomiske og administrative besparelsene opphevingen av behovsprøvingen og løyveordningen innebærer. Kjøp av drosjetjenester vil være en mer målrettet tilnærming enn å søke å opprettholde et drosjetilbud ved å begrense konkurransen gjennom behovsprøving av antall løyver og driveplikt for aktørene.

Et krav om forhåndspris i bestillingsmarkedet vil gi forbrukerne bedre prisinformasjon og gjøre det lettere å foreta prissammenligninger. Dette vil igjen kunne føre til en mer virksom priskonkurranse og dermed lavere drosjepriser i dette markedet. Kravet innebærer imidlertid at drosjetilbyderen, ved å måtte beregne prisen før transporten

finner sted, må ta en viss risiko med hensyn til inntjeningen. Dersom denne risikoen prises inn i tilbudet, vil dette kunne føre til en prisøkning. Mer virksom konkurranse vil imidlertid kunne motvirke en slik prisøkning.

Et mindretall, medlemmet *Tinnlund*, viser til at deregulering av drosjemarkedet i flere land har ført til høyere priser. 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.

Utvalget foreslår å utvide meklingstjenesten i Forbrukerrådet til å gjelde tjenestekjøp mellom ikke-næringsdrivende. Forbrukerrådet opplyser at det per i dag trolig vil være snakk om et beskjedent antall saker, og at det derfor trolig vil følge beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget i dagens situasjon. Det kan likevel antas at antallet forbrukertvister i delingsøkonomien vil vokse dersom delingsøkonomien brer om seg. En utvidelse av Forbrukerrådets meklingstilbud til å dekke slike tvister om tjenestekjøp mellom private vil også kunne føre til at flere vil henvende seg til Forbrukerrådet for bistand, særlig når tvisteløsningstilbudet blir godt kjent. Dette vil føre til flere saker som Forbrukerrådet må mekle i, noe som igjen vil påvirke kostnadene knyttet til tvisteløsningstilbudet.

Delingsøkonomien har potensiale til å øke skattegrunnlaget ved å trekke flere ressurser inn i økonomien. På den annen side, dersom aktivitet bare flyttes fra den ordinære økonomien over i delingsøkonomien og skattesystemet i mindre grad fanger opp aktivitetene i delingsøkonomien, kan skattegrunnlaget bli svekket over tid. Forslagene som er skissert i utredningen, tar sikte på å sikre skattegrunnlag og likebehandling.

Utvalget foreslår at delingsøkonomiselskapene får opplysningsplikt om inntekter fra oppdragene som formidles via plattformen. Med bruk av etablerte rapporteringsløsninger vil Skatteetaten neppe ha vesentlige kostnader med å gjennomføre tiltaket. Delingsøkonomiselskapene vil ha

kostnader med å tilpasse sine regnskapssystemer for rapporteringen, men det vil ikke være annerledes enn for andre selskaper som rapporterer som tredjepart. Dersom det skal utvikles en særskilt rapporteringsordning der Skatteetaten mottar data løpende fra applikasjonen, vil det imidlertid kreve utvikling av nye tekniske løsninger, som kan ha en betydelig kostnad for Skatteetaten. På den annen side vil automatiske innrapporteringsløsninger over tid kunne spare Skatteetaten for kostnader til retting av skattemeldinger og kontrollaktivitet. Med flere opplysninger som utfylles på forhånd, vil skattyteren spare arbeid med skattemeldingen og eventuelt også kostnader til regnskap og oppbevaring av dokumentasjon.

Utvalget foreslår at det vurderes en forenklet skattebehandling av småinntekter fra tjenester, som omfatter tjenesteytelser som ellers ikke kommer til beskatning. Ettersom forslaget ikke er konkret utformet og må utredes videre, har utvalget ikke vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene nærmere.

Et flertall i utvalget, medlemmene *Gabrielsen*, *Andreassen*, *Moen*, *Schjerva* og *Tinnlund*, foreslår at korttidsutleie av egen bolig utenfor virksomhet beskattes som kapitalinntekt. Innføring av skatt på småskala korttidsutleie i egen bolig vil nødvendigvis gi økte skatteinntekter. De som har et rom eller en enhet i boligen for utleie, vil betale mer skatt enn i dag. Beløpene vil avhenge av hvor omfattende utleievirksomheten fra privatboliger vil være. For eksempel vil en typisk delingsvert, med inntekt 20 000 kroner fra utleien, betale 4 800 kroner i skatt av dette. I tillegg kommer en indirekte virkning i overnattingsmarkedet. Hovedformålet med forslaget er imidlertid ikke å øke statens inntekter, men å sikre en bedre ressursutnyttelse ved å redusere vridningene mellom ulike utleieformer i overnattingsmarkedet. Samtidig vil utvikling av skattefritaket for utleie av del av egen bolig kun for korttidsutleie innebære en ny avgrensning i skattesystemet. Det vil gi noe økte administrative kostnader både for utleier og Skatteetaten.

Kapittel 3

Hva er delingsøkonomi?

3.1 Den nye økonomien

De siste årene har «delingsøkonomi» i økende grad blitt brukt som betegnelse på en rekke nye økonomiske aktiviteter, i første rekke digitale plattformer som på ulike måter formidler kontakt mellom selgere og kjøpere av enkelte typer tjenester og utleie. Deling i seg selv er ikke et nytt fenomen, ettersom biblioteker, deling av ferieboliger med videre har eksistert lenge. Begrepet delingsøkonomi blir imidlertid brukt om nye former for deling eller formidling som foregår digitalt og har et forretningsmessig formål.

Det er krevende å sette opp en definisjon som entydig fanger opp alle de typene økonomiske aktiviteter som kan forstås under begrepet delingsøkonomi, og som samtidig avgrenser mot tradisjonell tjenesteproduksjon. Det har også vært framsett kritikk mot å bruke «delingsøkonomi» som begrep på aktiviteter som er forretningsmessig motivert og i liten grad innebærer deling uten vederlag. «Formidlingsøkonomi» og «samhandlingsøkonomi» er begreper som også brukes om samme og tilstøtende fenomener.

Utvalget har, blant annet fordi begrepet er vel innarbeidet, likevel valgt å omtale de nye økonomiske aktivitetene som delingsøkonomi. I begrepet «deling» legger utvalget først og fremst at tjenesten muliggjør økt utnyttelse av en ressurs. Det varierer både hva slags ressurs som «deles» og i hvor stor grad det tas betalt for delingen. Innledningsvis drøfter utvalget derfor hvordan de aktivitetene som ofte betegnes som delingsøkonomi skal forstås, og hvordan begrepet delingsøkonomi benyttes i denne utredningen.

3.1.1 Kjennetegn ved delingsøkonomi

Et sentralt kjennetegn ved aktivitetene som her omtales som delingsøkonomi er at en tredjepart formidler kontakt mellom tilbyder og etterspørter. Tredjeparten opererer som en plattform der tilbyder og etterspørter kobles. Plattformen er digital og i mange tilfeller en mobilapplikasjon.

Plattformløsningen reduserer kostnadene ved transaksjoner gjennom at det blir lettere for tilbyder og etterspørter å finne hverandre. De reduserte transaksjonskostnadene gjør at handel kan foregå på nye måter og på nye områder.

Noen plattformer benytter GPS eller data fra tidligere transaksjoner til å koble tilbydere og etterspørtere som passer hverandre. Det varierer mellom plattformene om plattformen velger eller foreslår hvem som kobles med hverandre (tilfellet for Uber), eller om brukerne av tjenestene selv finner hverandre på plattformen (tilfellet for Airbnb).

Delingsøkonomiselskapene tilbyr svært ofte en betalingsløsning og et tilbakemeldingssystem for både tilbydere og etterspørtere. I noen tilfeller fjerner også selskapet tilbydere eller etterspørtere som har fått dårlige omtaler. Tilbakemeldingssystemet bidrar til at kundene kan ha høyere tillit til tjenestetilbyderen. En del plattformsselskaper har også et system for omtaler av kundene, slik at tilbyderne kan velge gode og trygge kunder. Dette kan være viktig ved eksempelvis utleie av rom i egen bolig. En trygg betalingsløsning, et velfungerende tilbakemeldingssystem og informasjon om posisjon, pris med videre er ofte nødvendige faktorer for at risikoen og kostnaden for tilbydere og etterspørtere blir tilstrekkelig lave til at transaksjoner kan gjennomføres gjennom plattformen. Tilbakemelding er imidlertid ingen garanti for gode løsninger. Brukernes anmeldelser er basert på subjektive vurderinger, og en kan ikke utelukke at negative tilbakemeldinger kan føre til utestengelse på usaklig grunnlag, eller at eksempelvis risiko i utførelse av en tjeneste ikke blir oppdaget av kundene og dermed ikke reflekteres i anmeldelsene. For mange delingsøkonomitjenester er forholdet mellom tilbyder og etterspørter midlertidig. Det er ofte lett å bytte mellom forskjellige tilbydere innenfor samme plattform, slik at det kan oppnås direkte kontakt mellom forskjellige tilbydere og etterspørtere på forskjellige tidspunkter.

Boks 3.1 Eksempler på delingsøkonomiselskaper¹

Overnatting

Airbnb, Couchsurfing

Digitale tjenester

Amazon Mechanical Turk, Upwork,

Transport

Uber, Lyft, Blablacar, Nabobil.no², Nimber²

Kunnskap

Skillshare

Eiendeler

Leieting.no²

Kapital

LendingClub, Funding Circle

Fysiske tjenester

Jobbr², FINN Småjobber², Weclean², Task Rabbit

Innsatsfaktorer

Gelato Group²

¹ Basert på et lignende oppsett i Blix (2015).

² Selskapet er norsk.

Et annet sentralt element er at delingsøkonomitjenestene på ulike måter øker bruken av underutnyttede ressurser. I hovedsak foregår dette gjennom utleie av bolig og eiendeler eller personer som utfører tjenester ved siden av en hovedbeskjeftigelse. Når det blir lettere for tilbydere og etterspørrere å finne hverandre, kan utleie foregå på områder der det tidligere var for store kostnader forbundet med å finne og stole på hverandre. Delingen kan være priset, men poenget er at ressursen ville blitt mindre utnyttet uten den innhenting og utvekslingen av informasjon som muliggjøres av plattformen. Mens eksempelvis hytter og biler tidligere relativt enkelt kunne deles mellom venner og naboer, gjør plattformene det mulig å koble folk som har motsvarende behov uten at de kjenner hverandre. Den nye typen kobling som skjer gjennom plattformene, kan i første omgang øke omfanget av deling og utleie. Aktiviteten i seg selv behøver ikke være ny, men omfanget kan bli større enn tidligere. Eksempler på bruk av underutnyttede ressurser gjennom utleie på en platt-

form kan være bil gjennom Nabobil.no, rom gjennom Airbnb og verktøy gjennom Leieting.no, se boks 3.1.

Delingsøkonomiplattformer baseres ofte på å koble person til person, og omtales derfor på engelsk som en tjeneste for «peer-til-peer» (p2p).¹ Betegnelsen kan oversettes til person-til-person. I mange tilfeller er det to privatpersoner som samhandler gjennom plattformen, mens tradisjonell virksomhet i stor grad er basert på en profesjonell tilbyder og en ikke-profesjonell etterspørrer. I tillegg finnes det plattformer som kobler bedrift til bedrift (b2b), bedrift til person (b2p) eller person til bedrift (p2b), se figur 3.1. De forskjellige koblingene kan møte forskjellige regulatoriske utfordringer.

Delingsøkonomiselskaper kan ha en viss grad av kontroll over produksjonen, og for noen platt-

¹ «Peer» betyr direkte oversatt likemann, men person-til-person samsvarer også med vanlig bruk av «peer-to-peer» i delingsøkonomien.



Figur 3.1 Forhold mellom plattform, personer og bedrifter

Kilde: Finansdepartementet

former kan det være uklart om selskapet tilbyr bare en formidlingstjeneste eller om tjenestetilbudet er en integrert del av plattformen. De mest kjente delingsøkonomiselskapene anser ikke selv tjenestetilbydere som ansatte i selskapet, og plattformene eier ikke produksjonsmidlene. På den annen side kan delingsøkonomiselskapene på ulike måter utøve kontroll over produksjonen ved hjelp av finansiering, rådgivning av tjenestetilbydere med videre. Variasjoner i organisering av produksjonen i hierarkiske strukturer (bedrifter) eller markedet er omtalt i punkt 4.1 mens ansettelse eller selvstendige oppdrag og kontroll over produksjonen er drøftet i kapittel 5.

Delingsøkonomiselskaper er blitt mer framtrædende innenfor noen markeder enn andre. Typiske eksempler² på markeder der delingsøkonomiselskaper opererer er:

- Eiendom/eiendeler: overnatting og utleie
- Andre tjenester: renhold
- Transport: kjøring med personbil eller varebil
- Immaterielle goder: kunnskap
- Innsatsfaktorer: maskiner

Det eksisterer mange forskjellige typer delingsøkonomiselskaper. Et skille mellom ulike typer delingsøkonomiselskaper kan være mellom plattformer som legger til rette for deling med eller uten arbeid involvert. Imidlertid er dette et skille som i noen grad blir visket ut av at mange utleiende av eiendom eller eiendeler også tilbyr arbeid tilknyttet utleien, for eksempel for å gjøre det godt i tilbakemeldingssystemet. Et annet skille kan være hvilken næring eller hvilket marked aktørene operer innen. Noen selskaper opererer i flere markeder, men så langt er det heller et fellestrekk ved mange delingsøkonomiselskaper at de formidler ett eller flere nærliggende produkter. Under følger noen eksempler på delingsøkonomiselskaper sortert etter hvilke type markeder tilbyderen stort sett opererer i.

3.1.2 Definisjon av delingsøkonomi

Utvalget vil i det videre benytte følgende definisjon av begrepet delingsøkonomi:

Med delingsøkonomi mener utvalget økonomisk aktivitet som formidles gjennom digitale plattformer som legger til rette for ytelse eller utveksling av tjenester og kompetanse, eiendeler og eiendom, ressurser eller kapital, uten å

overføre eierrettigheter og i hovedsak mellom privatpersoner.

Grunnlaget for denne definisjonen er at delingsøkonomiselskapet gjennom plattformen legger til rette for tjenester eller utleie mellom andre, heller enn egenproduksjon. Videre presiseres det at eierrettigheter ikke overføres. Grunnen til dette er at utvalget ser delingsøkonomi som i hovedsak å øke tilgang til varer og tjenester framfor eierskap til varer og produksjonsmidler. Derfor er kjøp og salg av varer over en digital plattform holdt utenfor definisjonen, og plattformer som Finn.no og eBay er ikke vurdert nærmere i denne utredningen. Bestillings- og plattformstjenester som Spotify og Netflix anses heller ikke å falle innenfor definisjonen av delingsøkonomi. Selv om det kan argumenteres for at ikke-kommersielle aktører som Wikipedia og Couchsurfing omfattes av definisjonen, vil slike selskaper i hovedsak ikke bli vurdert da disse i liten grad medfører regulatoriske utfordringer. Mest oppmerksomhet er rettet mot tjenester der koblingen er fra privatperson til privatperson, ettersom disse oftest vil innebære de største regulatoriske utfordringene knyttet til arbeidsliv, forbrukerrettigheter og skatt. I tjenester der koblingen skjer mellom bedrifter (business-to-business eller b2b) er slike problemstillinger ikke like framtrædende, og b2b er derfor lite behandlet. Derimot er det grunn til å vente at det i b2b-segmentet kan oppstå en del spørsmål etter konkurranseloven. Utvalget legger til grunn at dagens konkurranselov kan håndtere slike problemstillinger.

Utvalget har i kapitlene 4–8 vektlagt de regulatoriske utfordringene som følger av delingsøkonomien. Selskaper og problemstillinger som ikke passer direkte under definisjonen av delingsøkonomi er likevel i noen grad vurdert der det er relevant for de regulatoriske utfordringene. Boks 3.2 oppsummerer noen definisjoner av delingsøkonomi som er benyttet av andre.

3.1.3 Begrepsbruk: plattformer, bestillingsøkonomi og gig-økonomi

Plattformer defineres gjerne ved at de legger til rette for interaksjon mellom brukere. Det skilles dermed mellom tilretteleggere og produsenter av selve tjenesten. For en plattform skapes produktet helt eller delvis av brukerne av plattformen og ikke bare av plattformsselskapet.

«Plattformøkonomi» dekker delingsøkonomi, men er videre definert fordi det også omfatter transaksjoner som innebærer overdragelse av ei-

² Basert på en lignende distinksjon i Demary (2014).

Boks 3.2 Eksempler på definisjoner

Definisjoner og karakteristikk ved delingsøkonomien er forsøkt oppsummert i flere artikler og rapporter. Noen eksempler følger:

- Blix (2015): The sharing economy is characterized by: 1. An idle resource for sale – either a physical good, knowledge or a service, 2. Someone willing to buy said service or resource, 3. A digital platform that matches buyer and seller with a very low transaction charge.
- Europakommisjonen (2016a): The term «collaborative economy» refers to business models where activities are facilitated by collaborative platforms that create an open marketplace for the temporary usage of goods or services often provided by private individuals. The collaborative economy involves three categories of actors. Collaborative economy transactions generally do not involve a change of ownership and can be carried out for profit or non-profit.
- Felländer, Ingram og Teigland (2015): Driven by digitalization, the sharing economy involves the peer-to-peer exchange of tangible and intangible slack (or potential slack) resources, including information, in both global and local contexts. This mediated exchange tends to reduce transaction costs for users by replacing third-party intermediaries with digital platforms. However, the elimination of

third-party intermediaries means that risks are often borne by the providers and consumers of resources rather than by a central actor.

- Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3): Delingsøkonomi kjennetegnes gjerne ved at mobilbaserte applikasjoner gjør det enklere, billigere og raskere for tilbydere og kunder å finne hverandre. Dette blir også omtalt som formidlingsøkonomi eller plattformøkonomi, ettersom det er formidlingen eller plattformen, og ikke delingen, som særlig skiller disse tjenestene fra andre tjenester.
- Sundararajan (2016): 1. Largely market based, 2. High-impact capital, 3. Crowd – based networks, 4. Blurring lines between personal and professional, 5. Blurring lines between fully employed and casual labor.
- World Economic Forum (2015): Technology enabled, preference for access over ownership, peer to peer, sharing of personal assets (versus corporate assets), ease of access, increased social interaction, collaborative consumption and openly shared user feedback (resulting in increased trust). Not all are present in every sharing economy transaction.
- Woskow (2014): Online platforms that help people share access to assets, resources, time and skills.

endomsrett og varige relasjoner mellom partene over plattformen. Nettbutikker og medietjenester som leveres over internett, vil kunne være plattformøkonomi. Eksempler på plattformøkonomi er følgende (ikke uttømmende):

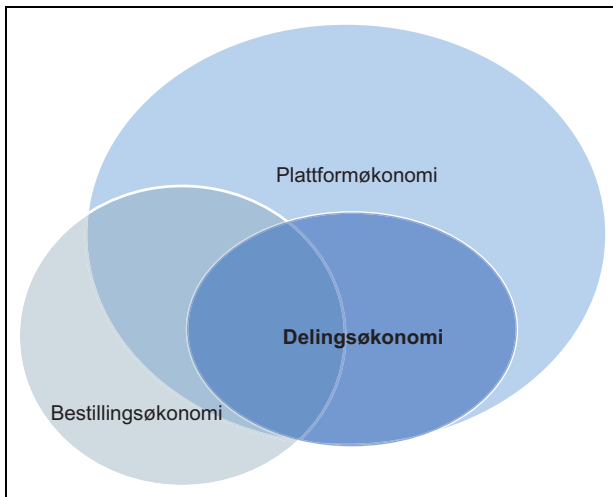
- Medieplattformer (nettaviser, Netflix, Spotify)
- Sosiale plattformer (Facebook)
- Betalingsplattformer (kredittkortselskaper)
- Plattformer for kjøp og salg av varer (FINN.no)
- Plattformer for tjenester og utleie (deling)

Dette betyr at mye av det som kan omtales som plattformøkonomi, vil falle utenom utvalgets mandat.

EU unngår å bruke begrepet delingsøkonomi, og benytter i stedet begrepet «kollaborativ økonomi». Innholdet i dette begrepet er langt på vei det samme som det utvalget legger til grunn.

«Gig-økonomi» brukes for å framheve nye former for arbeidsrelasjoner, der oppdragstakere går fra et oppdrag (gig) til et annet i stedet for å ha et fast arbeidsforhold. Dette dekker ikke delingsøkonomitjenester der det i mindre grad utføres arbeid, som ved utleie av eiendom. En del gig-økonomiaktivitet foregår kun digitalt og over landegrensene, ved å knytte personer eller bedrifter med behov for en tjeneste med personer som er villige til å utføre tjenesten via eller på plattformen. Eksempler er Amazon Mechanical Turk og TaskRabbit. Det kan derfor være noe tvil om dette kan klassifiseres under delingsøkonomi, ettersom det har karakter av en vanlig underleveranse eller konkurranseutsetting av oppdrag.

«Bestillingsøkonomi» vektlegger at tjenestene er tilgjengelige når etterspøreren ønsker det, og dekker mange typer tjenester som ikke er dekket av delingsøkonomi. Et eksempel kan være bestil-



Figur 3.2 Overlappende begreper: plattformøkonomi, delingsøkonomi og bestillingsøkonomi

Kilde: Utvalget.

ling av film over internett, som da vil være både en plattformtjeneste og en bestillingstjeneste. Hjemkjøring av mat som utføres av leverandøren, vil være en bestillingstjeneste som ikke er en plattformtjeneste.

Se figur 3.2 for en illustrasjon av et mulig forhold mellom plattformøkonomi, delingsøkonomi og bestillingsøkonomi. Som det framgår av figuren, vil noen delingsøkonomitjenester samtidig være bestillingstjenester. Uber kan være et eksempel på dette. Airbnb er et eksempel på en delingstjeneste som ikke like tydelig er en bestillingstjeneste.

3.2 Bakgrunn og teknologi

Mennesker har alltid delt ideer, ting og tjenester. Forskjellen er at ny teknologi og digitalisering nå gjør det mulig i et langt større omfang enn tidligere. Eksempler er utviklingen av internett, mobile enheter og digitale plattformer som tilrettelegger mellom tilbydere og kunder og som gjør delingsøkonomien mulig.

3.2.1 Digitalisering

Internett og digitalisering har de siste 20 årene forandret samfunnet på en grunnleggende måte. Mens digital teknologi til å begynne med var en teknologi for en liten gruppe spesialister og spesielt interesserte, har den nå blitt en allmenn teknologi og plattform for kommunikasjon som gjennomsyrer både samfunnet og økonomien.

Internett fikk 50 mill. brukere i løpet av sine første tre år som kommersielt nettverk. I dag er det over 3 mrd. brukere, og nettet er verdens viktigste kommunikasjonsarena og marked.

Et annet viktig utviklingstrekk er utbredelsen av mobiltelefoner. Ifølge The Economist (2015) hadde om lag halvparten av verdens voksne befolkning i 2015 en smarttelefon. Andelen er forventet å vokse til 80 pst. i 2020. Det betyr at 80 pst. av verdens befolkning kan være potensielle brukere av internett med de muligheter og utfordringer det bringer med seg. Andre har anslått at innen 2020 vil 90 pst. av verdens befolkning over seks år ha mobiltelefon (Ericsson, 2014). Parallelt med dette utvikles mobilnettene verden over til å kunne levere stadig raskere datatrafikk.

Et tredje utviklingstrekk er framveksten av nettbaserte plattformer som spiller en stadig viktigere rolle både sosialt og økonomisk. Typiske eksempler på nettbaserte plattformer er Amazon, Facebook, eBay, Google, Airbnb, Uber, Netflix og Spotify. Disse plattformene har på kort tid overtatt det meste av internett-trafikken og utfordret tradisjonelle forretningsmodeller innenfor en rekke bransjer som bank og finans, musikk og film, hotell og overnatting, så vel som tradisjonell varehandel.

Ifølge Holmen m.fl. (2015) har informasjon- og kommunikasjonsteknologi (IKT) noen særegne egenskaper. For det første omtales IKT gjerne som en generell bruksteknologi, i den forstand at teknologien kan anvendes til mange ulike formål. For det andre er IKT-goder preget av nettverkseffekter, noe som betyr at nytten av godene for den enkelte øker med antall brukere. Det kan både komme av etterspørselsdrevne stordriftsfordeler (når det er fordeler for brukerne å være på samme plattform) og tosidige nettverkseffekter (når deltakerne på begge sider av markedet har fordel av at det er mange deltakere på den andre siden av markedet). For det tredje kan IKT brukes til å produsere digitale goder som ikke kan produseres på annen måte. Slike goder kan produseres med lave ekstra kostnader³. Disse egenskapene ved IKT gjør at innføring av IKT i økonomien kan gi store produktivtetsgevinster. Det er gjort en rekke studier på betydningen av IKT for økonomisk verdiskaping. Selv om det historisk har vært vanskelig å kvantifisere bidraget fra IKT til produktivtetsveksten, er det slått fast at IKT

³ Påstanden om at slike tjenester ikke fører til merknader eller svært lave merknader/marginalkostnader har av enkelte blitt kritisert siden man med en slik betraktning ser bort fra store irreversible investeringer i infrastruktur og nettverk.

har gitt betydelige bidrag til økonomisk vekst. Ny Analyse (2015) viser at digitaliseringen stod for 30 pst. av produktivitetutviklingen i Norge i perioden 1995–2005 og 50 pst. i perioden 2006–2013. En internasjonal studie av Van Welsum m.fl. (2013) påpeker at mellom 2001 og 2011 stod digitalisering for 30 pst. av veksten i BNP i EU.

Sundararajan (2016) peker på tre forhold som skiller digitale teknologier fra andre generelle bruksteknologier:

- Det første er at goder i stadig større grad kan digitaliseres. Eksempler på dette kan være penger, bøker, musikk og film. Samtidig starter stadig flere ting som digitale filer før de gjennom en produksjonsprosess forvandles til en fysisk form. Digitale goder har den fordel at marginalkostnaden for produksjon og distribusjon er nær null.
- Det andre er den vedvarende sterke veksten i maskinkraft, båndbredde, lagringskapasitet og miniatyrisering av digitale enheter. Gordon Moore formulerte i 1965 den spådommen som senere ble kalt Moores lov: At antallet transistorer per kvadratcentimeter vil fordobles omtrent hvert annet år, noe som medfører reduserte kostnader og høyere effektivitet i en prosessor. Dette har i store trekk holdt stikk.
- Det tredje er en stadig økende grad av «programmerbarhet» som gjør at digitalt utstyr kan gjøre helt nye ting ved hjelp av kun endringer i software, uten at de bygges om fysisk. For eksempel kan egenskapene til en smarttelefon endres ved kun å laste ned applikasjoner eller ved å oppdatere operativsystemet.

Disse tre forholdene er direkte medvirkende til framveksten av leverandører av heldigitale produkter slik som iTunes og Netflix, framveksten av digitale plattformer som Google og Amazon og framveksten av sosiale nettverk som Facebook og Snapchat. Delingsøkonomien er blant de nyere videreutviklingene av digitale tjenester.

I bredere forstand legger den raske utviklingen innenfor digital teknologi og digitalisering til rette for potensielt store samfunnsendringer. IKT-utviklingen og automatisering av arbeidsoppgaver har endret produksjonen av varer og tjenester i betydelig grad. Dette har ført til økt produktivitet i de yrkene som har blitt automatisert og bidratt til at gamle arbeidsplasser forsvinner mens nye kommer til. I tillegg gir automatisering og utvikling av kunstig intelligens grunnlag for utvikling av nye innovative produkter og tjenester.

Et eksempel er transportsektoren hvor økt bruk av teknologi og digitalisering har skapt

raske framskritt i utviklingen av førerløse kjøretøy. Teknologiutviklingen innen førerløse kjøretøy skjer så raskt at det om få år kan være aktuelt å bruke førerløse biler på norske veier. Allerede nå ser vi stadig bedre førerstøttesystemer i bilene, og enkelte bilmerker har modeller som under gitte forutsetning kan kjøre selv. Dagens lovverk setter imidlertid visse begrensinger for bruk av førerløse kjøretøy. Regjeringen har derfor startet et arbeid med en lov om prøveordning for selvkjørende kjøretøy (Samferdselsdepartementet, 2016).

I Stortingsmelding om Digital Agenda (Meld. St. 27 (2015–2016)) peker Regjeringen på at den digitale økonomien kan bidra til vekst og sysselsetting ved å skape grunnlag for investeringer og innovasjon, senke terskelen for tilgang til større markeder og redusere betydningen av geografisk lokalisering. Digitale teknologier gjør at selv små bedrifter kan nå et stort antall kunder over hele verden uten betydelige merkostnader. Dette gjør at bedrifter vokser seg større langt raskere, noe som kan gi mer konkurranse og bidra til lavere priser for forbrukere. Stortingsmeldingen framhever dette som vesentlig for Norge, som har et næringsliv preget av mange små bedrifter, et relativt lite hjemmemarked og stor avstand til de store markedene.

3.2.2 Teknologiens betydning for delingsøkonomien

Med framveksten av internett fulgte også framveksten av en delingskultur. Eksempler på utslag av denne delingskulturen er åpen kildekode⁴, fildeling, nettdugnad (crowdsourcing), Wikipedia og sosiale medier. Dette er, i hvert fall for brukerne, i hovedsak ikke-kommersielle aktiviteter.

Delingsøkonomien som nå vokser fram, kan ses på som en videreutvikling av denne delingskulturen gjort mulig av teknologisk innovasjon og en stadig økende grad av digitalisering. Brukernes interesse for og kompetanse til å bruke teknologien vokser samtidig, og er med på å drive utviklingen framover.

Blant de senere årenes teknologiske løsninger og utviklingstrekk som har gjort delingsøkonomien mulig er:

⁴ Åpen kildekode er programvare som distribueres under forutsetning av at også kildekode, dvs. instruksjonene for programmet, skal gjøres tilgjengelig for brukerne. Motivet for åpen kildekode er at brukerne får innsyn i hvordan programmet fungerer og følgelig kan rette feil og gjøre forbedringer.

- Utviklingen av store digitale «økosystemer» slik som Apple med IOS og Google med Android.
- Tillitsskapende mekanismer for digitale transaksjoner både for varer og tjenester, se nærmere omtale i kapittel 6. Et annet eksempel kan være blokkjede⁵ («blockchain»).
- Digitale betalings- og autentiseringssystemer med lave transaksjonskostnader.
- Stor utbredelse av smarttelefoner og nettbrett.

Utviklingen har senket terskelen for å bruke digitale verktøy til å synliggjøre og formidle ledige ressurser, gjerne med en tredjepart (plattform) som tilrettelegger. Den digitale utviklingen har på denne måten utvidet grensene for «deling» og dessuten gjort den mer formalisert og markedsbasert. Nettbrett og særlig smarttelefoner antas å ha vært viktige drivere for delingsøkonomien fordi de gjør tjenestene tilgjengelige fra «hvor som helst».

Effekten og endringene som følge av delingsplattformer vil være størst på de områdene der det tidligere har vært høye transaksjonskostnader, (se avsnitt 4.2.1.). Dette vil typisk være særlig viktig for transaksjoner mellom privatpersoner og eventuelt små lokale bedrifter.

Implikasjonene av de mulighetene som delingsøkonomien representerer gjennom effektiv sammenkobling av aktører med motsvarende behov, er således mange. Det åpnes for en lang rekke nye forretningsmuligheter for enkeltindivider, for foretak, og ikke minst for entreprenører som ser muligheter i å skape nye digitale plattformer eller digitale møteplasser på stadig nye områder.

Ny teknologi har blant annet gjort det mulig å markedsføre varer og tjenester til lave kostnader overfor et stort publikum. De som søker etter bestemte varer og tjenester, kan i prinsippet søke globalt og gjennomføre handelen til en lav kostnad. Dermed kan det som før var sporadiske tjenester i et lokalt marked, omgjøres til systematiserte tjenester som når et stort publikum. På den annen siden kan også en global plattform endre konkurransesituasjonen for små lokale virksomheter.

⁵ Blokkjede-protokollen er en metode for sikker overføring av verdier over internett. Metoden ble utviklet for å understøtte en digital valuta (Bitcoin), men kan også benyttes til mange andre formål, for eksempel innen finans- og forsikringsbransjen, offentlig forvaltning, kontraktsrett og forvaltning av opphavsrettigheter. En sentral egenskap ved blokkjede-teknologien er at den kan sikre tillit i digitale transaksjoner gjennom bruk av avanserte kryptografiske metoder og uten å måtte støtte seg til en tredjepart.

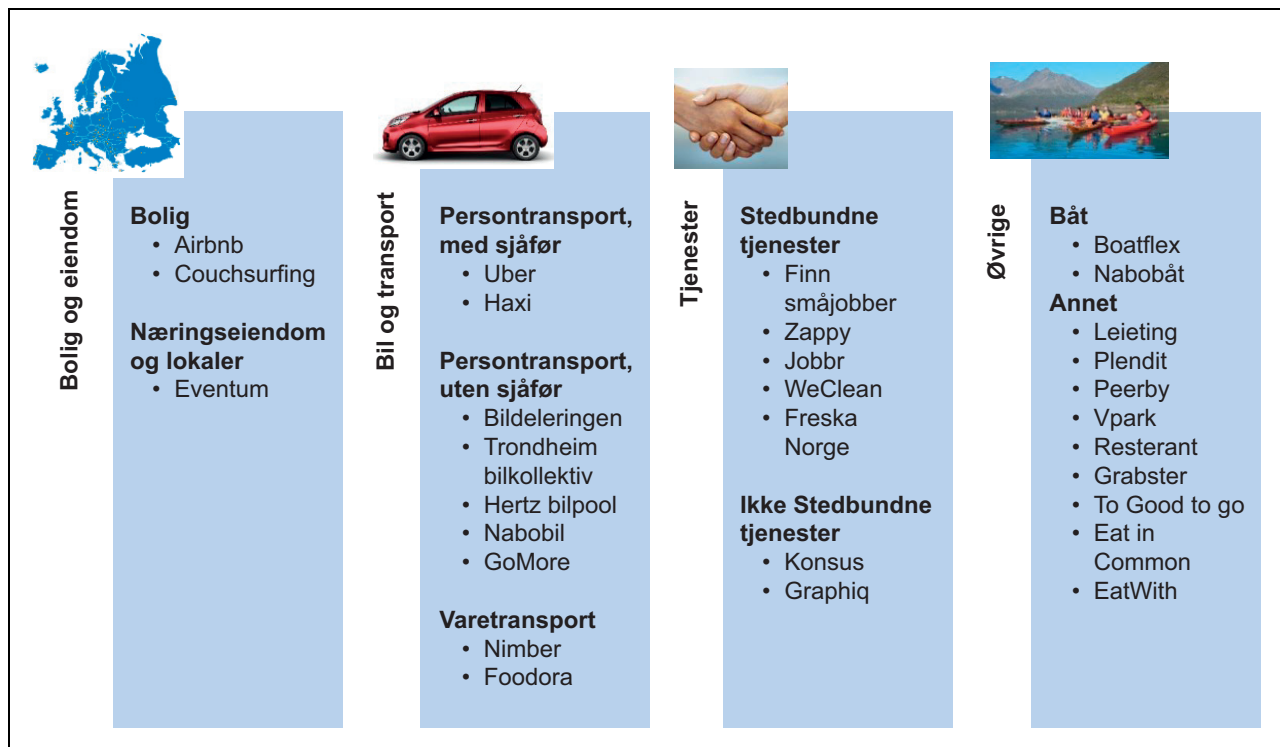
Når informasjon om ledig kapasitet eller andre varer og tjenester kan spres effektivt og bredt via digitale plattformer, og transaksjoner kan gjennomføres til lave kostnader, vil verdien i alternativ anvendelse øke.

De mulighetene for matching som de digitale plattformer gir, legger igjen grunnlaget for bedre ressursutnyttning og økt produktivitet. Transaksjonene som bidrar til bedre ressursutnyttning kan realiseres gjennom salg, omfordeling, deling eller gjenbruk av overskuddskapasitet av varer eller tjenester.

3.3 Delingsøkonomiens omfang

En særegenhet ved digitale selskaper er at veksten kan være svært rask, særlig når selskapet ikke behøver en stor infrastruktur for å sette opp virksomhet i forskjellige land og markeder. Dette er i stor grad tilfellet for plattformsselskapene, der det for mange av selskapene i utgangspunktet er svært små kostnader ved å starte virksomhet andre steder. Ofte er rask vekst og spredning en innebygd del av plattformens forretningsmodell. Særlig når det eksisterer store nettverkseffekter, slik at flere brukere gjør plattformen mer verdifull for andre brukere, vil denne effekten være fram-tredende (se mer om nettverkseffekter under punkt 4.2). I tillegg til plattformenes vekstpotensi-ale blir det også lettere for tilbydere på plattformer å raskere spre sin virksomhet til flere markeder (Sundararajan, 2016). Dette gjelder i hovedsak for varesalg gjennom plattform, da sted-bundne tjenester i liten grad kan eksporteres. Imidlertid vil tilbud av tjenester gjennom plattformen der tjenesteproduksjonen foregår digitalt kunne være gjenstand for en slik effekt, da gode tilbydere vil kunne bli etterspurt på tvers av landegrensler, og tjenestetilbyderne kan gå fra å være mikroentreprenører til en stor virksomhet på kort tid.

Nielsen (2014) og Vaughan og Daverio (2015) viser at deltakelsen i delingsøkonomien internasjonalt allerede er høy i noen sektorer og har potensial for å øke ytterligere i flere andre. Kunnskapen om delingsøkonomiens omfang og potensi-ale i Norge har imidlertid vært mangelfull. Vista Analyse har kartlagt omfanget av delingsøkonomien i 2015 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kartleggingen gir også vurderinger av potensialet for delingsøkonomien framover (Pedersen m.fl., 2016). Definisjonen av delingsøkonomi som er benyttet i kartleggingen, ligger nokså nær utvalgets definisjon i denne rap-



Figur 3.3 Oversikt over delingsøkonomiinitiativene i de ulike kategoriene

Kilde: Pedersen m.fl. (2016).

porten. Kartleggingen peker likevel på at tradisjonelle virksomheter i økende grad utvikler digitale tjenester og møter konkurransen fra delingsøkonomiinitiativene. Det er dermed noe flytende grenser mellom delingsøkonomi og tradisjonell økonomi som følge av økende digitalisering.

Kartleggingen har identifisert nesten 50 delingsøkonomiske initiativer i Norge som er aktive per september 2016. Figur 3.3 gir en oversikt over de om lag 30 initiativene Vista Analyse har kommet i dialog med eller har funnet informasjon om i kartleggingen.

De fleste av initiativene er små. Ett selskap har registrert seks transaksjoner i 2015. Men 12 selskaper hadde mer enn 5 mill. kroner i omsetning i 2015. Selskapet med størst omsetning hadde en omsetning på over 200 mill. kroner.

Pedersen m.fl. (2016) anslår omsetningen i delingsøkonomien til mellom 440 og 570 mill. kroner i 2015, med et punktanslag på 504 mill. kroner. Dette tilsvarer om lag 0,02 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2015, eller om lag 100 kroner per innbygger.

En tilsvarende studie som PwC utførte for EU i 2015, kom fram til at omsetningen fra delingsøkonomien var 28 100 mill. euro, som tilsvarer 253 mrd. kroner (Vaughan og Daverio, 2015). Med et innbyggertall på om lag 500 mill. tilsvarer det 500 kroner per innbygger. Pedersen m.fl. (2016) peker

på flere grunner til at dette anslaget er høyere enn deres anslag. For det første legger Pedersen m.fl. en snevrere definisjon av delingsøkonomien til grunn enn PwC. For det andre er delingsøkonomien sannsynligvis mer utviklet i mange andre europeiske land enn i Norge.

Det er naturlig at delingsøkonomien vokser først og fremst for tjenester som muliggjør utleie eller økt bruk av de mest verdifulle godene som folk flest eier, det vil si fast eiendom, transportmidler og kompetanse (humankapital). Kartleggingen fra Pedersen m.fl. bekrefter dette. De anslår at bolig og eiendom utgjør den største delen av omsetningen innenfor delingsøkonomien i 2015, med 45 pst. Omsetningen innenfor bil og transport utgjør 39 pst., tjenester 12 pst. og øvrige typer virksomheter 4 pst. Som i Sverige (Felländer m.fl., 2015) er omfanget av delingsøkonomien i Norge i 2015 dominert av globale aktører som Airbnb og Uber.

Kartleggingen fra Pedersen m.fl. anslår at delingsøkonomien under gitte forutsetninger kan komme til å utgjøre mellom 28 og 57 mrd. i omsetning ti år fram i tid, med et punktanslag på 42 mrd. kroner. Dette innebærer i så fall at delingsøkonomien beregnes å vokse med omlag 60 pst. hvert år i 10 år framover. Anslaget er framkommet ved at et utvalg spesialister med ulike perspektiver fra bransjen, fra offentlig sektor og fra akademia, i til-

legg til Vista Analyse, har vurdert potensialet for delingsøkonomi framover. Analysen bygger på forsamlingens subjektive vurderinger ut fra holdpunkter som for eksempel størrelsen på dagens marked innenfor de ulike segmentene og ulike forutsetninger om delingsøkonomiens markedsandeler framover.

Så tidlig i utviklingen av delingsøkonomien vil et anslag ti år fram i tid være svært usikkert. Det er mange forhold som kan påvirke størrelsen av delingsøkonomien: teknologisk utvikling, det regulatoriske rammeverket, urbanisering, holdninger til delingsøkonomi og dens alternativer (for eksempel til bilen som statussymbol). Delingsøkonomien, eller i hvert fall deler av den, er dessuten preget av at nytten og funksjonaliteten øker desto flere som er med, for eksempel ved bildeling. Det gir ulike muligheter for framtiden: enten tar dette av, eller det gjør det ikke. Det er imidlertid grunn til å forvente at de mest verdifulle produksjonsfaktorene som folk eier – bolig, bil og humankapital – vil utgjøre vesentlige deler av delingsøkonomien også framover.

I anslaget fra Pedersen m.fl. ligger det forutsetninger om at størstedelen av veksten skyldes markedsvekst, men de delingsøkonomiske initiativene vil også kunne ta markedsandeler fra etablerte aktører. Selv om potensialet er stort, inne-

bærer anslaget likevel at delingsøkonomien bare vil utgjøre vel én pst. av bruttonasjonalproduktet i 2025.

I en spørreundersøkelse av Slettemås og Kjørstad (2016) på norske forhold oppgir 16 pst. av de spurte at de er registrerte brukere av delingsøkonomitjenester. Men kun 5,5 pst. anser seg selv for å være aktive brukere av disse tjenestene. Et stort flertall (72 pst.) blant dem som er eller har vært aktive brukere, oppgir at de ville anbefalt delingstjenestene til andre. Av dem som ifølge undersøkelsen ikke har benyttet seg av delingstjenester, men som kjenner til delingstjenester, oppgis «for liten kjennskap til tjenestene» som viktigste årsak til at de ikke har deltatt. Dersom disse skulle deltatt i delingstjenester, oppgir de fleste at kunnskap og arbeidskraft er mest aktuelt å dele, både når det er snakk om å tilby tjenester og å kjøpe tjenester fra andre. Dette kan tyde på at potensialet for vekst innenfor denne delen av delingsøkonomien så langt ikke har blitt tatt ut i særlig grad, noe som underbygges av at tjenester og kompetanse, ifølge Pedersen m.fl., så langt utgjør en beskjeden del av delingsøkonomien. Om lag 23 pst. i gruppen som ikke har benyttet, men som kjenner til delingstjenester, mener det er nokså eller svært sannsynlig at de kommer til å benytte delingstjenester i framtiden.

Kapittel 4

Drivkrefter bak delingsøkonomien – konkurranse og regulering

4.1 Innledning

Delingsøkonomi er når to uavhengige parter utveksler en ressurs via en digital plattform drevet av tredjepart uten at eierrettigheter overføres. Dette handler ofte om ressurser som er underutnyttet i dag. Deling er ikke noe nytt – men utvikling av den digitale teknologien og forretningsmodeller som er basert på denne, medfører at delingsaktiviteter får en økonomisk betydning som de ikke har hatt tidligere. Delingsøkonomien har dermed virkninger i markedene, som over tid kan endre konkurranseforhold, konsummuligheter og organisering av produksjonsvirksomhet. Selv om forskning på delingsøkonomi er et relativt nytt område, er mange av sammenhengene som kjennetegner og kan forklare framveksten av delingsøkonomien, veldefinerte forskningstema.

Delingsøkonomien gir mulighet til å introdusere mer effektive løsninger og til å styrke konkurransen. Den kan dermed bidra til økt velferd ved at ressursene i samfunnet utnyttes bedre og konsumentene får flere valgmuligheter.

Samtidig medfører den digitale teknologien og de nye forretningsmodellene potensielle utfordringer, blant annet når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår, forbrukerrettigheter og skattemessige forhold. Regelverk som er utformet for tradisjonelle bedrifter og ansettelsesforhold, kan treffe dårlig eller være lite relevant for aktivitet i delingsøkonomien. En konkurransefordel som kun består av omgåelse av lover og andre reguleringer, eksempelvis skatte- og avgiftsregler, er ikke samfunnsmessig gunstig. Dersom slike ubegrunnede skjevheter ikke rettes opp, kan det oppstå konkurranse på ulike vilkår på grunn av ulike arbeidsvilkår og lavere lønn, svekket forbrukersikkerhet og lavere skattebetaling. En slik konkurranse bidrar ikke nødvendigvis til reell innovasjon og bedre ressursbruk.

I punkt 4.2 diskuteres det teoretiske utgangspunktet for å forstå drivkreftene bak delingsøkonomien. Innovasjon og konkurransepolitikk i lys av delingsøkonomien drøftes i henholdsvis punkt

4.3 og 4.4. Til slutt drøfter utvalget i punkt 4.5 regulering av delingsaktører generelt, begrepet «konkurranse på ulike vilkår» og utfordringer knyttet til at det oppstår regulatoriske gap.

4.2 Teoretisk utgangspunkt

4.2.1 Transaksjonskostnader

Kjøp, salg eller utleie i et marked krever en innsats fra aktørene på begge sider av transaksjonen. Eksempler på slike handlinger fra kjøpers side er å innhente informasjon om pris og kvalitet. Selger bruker tid på å markedsføre sine tjenester eller utleieobjekter. Videre vil tilbydere og etterspørrere ha kostnader med å finne hverandre. De kan også ha kostnader med å bli enige om å tilrettelegge selve transaksjonen, for eksempel utforming av kontrakten, garantivilkår og betalingsløsninger. Dersom det krever betydelig reisevei eller bruk av tid for å finne en tilbyder eller etterspørrer, å komme fram til avtalevilkårene og håndheve dem, vil kostnadene kunne bli for store til at transaksjonen gjennomføres. Alle disse kostnadene knyttet til å gjennomføre en transaksjon går under samlebetegnelsen transaksjonskostnader. Plattformene i delingsøkonomien bidrar til å redusere transaksjonskostnadene ved at en konsument enkelt kan se om det er tilgjengelige tilbydere, tilbydere om det er aktuelle etterspørrere, og at disse kommer i kontakt med hverandre via applikasjonen. I tillegg setter plattformen i større eller mindre grad forhåndsdefinerte vilkår for transaksjonen, slik at selger og kjøper i mindre grad trenger å utforme og forhandle om vilkårene seg imellom. Dette gjør at markedet utvides til nye områder der transaksjonskostnadene tidligere var for høye til at det var lønnsomt å tilby en tjeneste eller utleie. Forretningsideen for delingsøkonomiselskaper er å tilrettelegge for transaksjoner – ikke å selv produsere tjenester eller utleie som tilbys via applikasjonen.

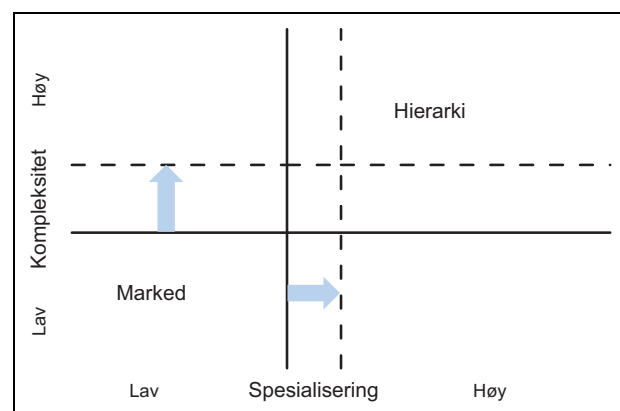
Coase (1937) forklarer i «The Nature of the Firm» hvordan transaksjonskostnader bidrar til at

produksjon blir organisert i bedrifter framfor at transaksjonene skjer direkte i et marked. Dersom det ikke eksisterte transaksjonskostnader, ville i prinsippet all aktivitet kunne foregått direkte i markedet. Tilbyderen finner etterspøreren uten kostnader – og ingen av dem har interesse i å betale for et unødvendig mellomledd. Når kostnader ved kjøp og salg blir høye, vil det derimot være lite lønnsomt å bruke markedet til samhandling. Mange former for samhandling vil ha lavere transaksjonskostnader når de ikke kjøpes og selges, men skjer innenfor en struktur (bedrift) som er basert på sentral kontroll og faste oppgaver. Innenfor bedrifter blir ressursene i utgangspunktet ikke allokert etter markedsmekanismen.¹ Når delingsøkonomiplattformene bidrar til å redusere transaksjonskostnadene, blir den relative gevinsten ved å gjøre aktivitetene innad i bedriften i stedet for å bruke markedet mindre. Dermed kan delingsøkonomien legge til rette for at mer aktivitet skjer direkte i markedet heller enn innad i bedrifter. En konsekvens kan være at flere oppgaver blir delt opp i mindre deler og gitt som oppdrag til underleverandører, eller at bedriften trekker seg helt ut av noen aktiviteter som utføres bedre og billigere i markedet. En ytterligere konsekvens er at oppgavene ikke lenger utføres av bedrifter, men av enkeltpersoner som opptrer som selvstendig næringsdrivende eller frilansere, se nærmere omtale i kapittel 5. Sundararajan (2016) ser for seg at delingsplattformene i økende grad vil føre til at hierarkiske strukturer, som er typiske for tradisjonelle bedrifter, vil bli erstattet med direkte bruk av markedet mellom enkeltpersoner og fleksible, prosjektbaserte grupper.

Usikkerhet – for eksempel risiko for at tjenesten ikke holder hva selger lover eller for at kjøper ikke betaler – øker transaksjonskostnaden. Williamson (1979) har vektlagt at i valget mellom bruk av markedet og integrasjon i bedriften vil usikkerhet kunne ha betydning. Usikkerhet medfører at det er et større behov for å klargjøre i kontrakten hva som skal gjøres ved forskjellige utfall, slik at kostnaden ved å gjøre transaksjonen utenfor bedriften blir høyere. Digitale teknologier kan bidra til å redusere kontraktsusikkerhet ved at forskjellige utfall lettere kan måles og overvåkes. For eksempel vil tilbakemeldingssystemer og sikre betalingsløsninger, som mange plattformer tilbyr gjennom applikasjonen, bidra til å redusere

usikkerhet og derved til å åpne et større marked for tjenesteytere. Med utvikling av teknologi for *blockchain* – et system der endringer og tilføyelser automatisk blir verifisert andre steder innenfor systemet – åpnes nye muligheter. Et eksempel er den elektroniske valutaen *bitcoin*. Med blockchain og lignende teknologier er det mulig at mange av funksjonene som delingsøkonomiselskapene i dag ivaretar, også blir erstattet.

Delingsøkonomiselskapene har forskjellige forretningsmodeller. Det varierer mye mellom de forskjellige plattformene hvordan de opererer i markedet og hvilke tilleggstjenester de tilbyr utover informasjon om pris og aktuelle tilbydere. Enkelte delingsplattformer er mer hierarkiske i strukturen. Plattformen kan for eksempel bidra med utstyr, finansieringsordninger eller sette priser, og på den måten ha større kontroll over produksjonen og nærme seg en mer tradisjonell bedrift. Sundararajan (2016), basert på argumenter fra Malone m.fl. (1987), mener de plattformene som operer innen spesialiserte produkter (det vil si skreddersøm for én eller få leveranser) og komplekse produkter (krever avansert teknologi eller høy kompetanse), har høyere kostnader ved å benytte markedet for innsatsfaktorer, og derfor i større grad benytter seg av hierarkiske strukturer. Dette kommer av at produksjon av spesialiserte og komplekse produkter krever mer informasjon, spesialkunnskap og kundetilpasning, samt at det kan være vanskeligere å vurdere kvaliteten på produktet for kjøper. De digitale teknologiene har redusert kostnadene for kjøper og selger ved å skaffe seg informasjon om produktene og kontraktsvilkårene. Dermed vil mer kompleks og spesialisert produksjon skje i markedet, se figur 4.1, der skiftet i linjene illustrerer den mulige effekten av digitale teknologier. Med kraftigere og mer tilgjengelige digitale verktøy vil produksjon



Figur 4.1 Hierarki versus marked

Kilde: Malone m.fl. (1987).

¹ Dette beskriver en «rendyrket» bedrift eller idealtipe. Det har vært en klar tendens til at bedrifter integrerer markedsmekanismer gjennom blant annet internprising og resultatlønn.

skifte fra bedrifter til markedet, og samtidig vil digitale plattformer avvikle hierarkiske funksjoner og bli mer rendyrkede markedsplasser.

4.2.2 Informasjonsskjevheter

Tilgang til informasjon er normalt nødvendig for at markeder skal fungere effektivt. Når noen har bedre tilgang til informasjon enn andre – en informasjonsskjevhet – kan det føre til at ressurser ikke brukes effektivt og i verste fall at markeder bryter sammen. Det skilles gjerne mellom to hovedformer for informasjonsskjevheter: skjult informasjon om handlinger og skjult egenskap eller type. Disse kan lede til henholdsvis det man ofte kaller moralsk risiko og ugunstig utvalg. Hvis den som utfører et oppdrag, har mer informasjon om kvaliteten på det utførte arbeidet enn den som betaler for det utførte arbeidet, kan tilbyderen satse på at dårlig arbeid ikke blir oppdaget etter at kontrakten er inngått (morsalsk risiko). For eksempel vil dårlig håndverksarbeid ofte ikke synes med en gang, men først etter flere år.

Informasjonsskjevhet mellom kjøper og selger kan føre til at markeder bryter sammen eller unnlater å oppstå. Et klassisk eksempel på ugunstig utvalg er fordelingen av informasjon om kvaliteten på bruktbiler mellom kjøper og selger (Akerlof, 1970). Ettersom kjøperne ikke kan avgjøre bilens kvalitet like godt som selger, vil de forvente at bilen de kjøper har en middels kvalitet, og kun være villige til å betale en middels pris. Dette betyr at biler med høy kvalitet vil bli trukket fra markedet, noe som deretter vil føre til at kjøperne forventer å få enda lavere kvalitet i gjennomsnitt. Denne prosessen vil til slutt føre til at markedet bryter sammen.

Informasjonsskjevhet kan ikke alltid fjernes, men problemene kan ofte reduseres. En mulighet er offentlig godkjenning (for eksempel førerkort). Dette vil spesielt være aktuelt når det er viktige samfunnshensyn knyttet til utøvelse av virksomheten, som i dette tilfellet å unngå trafikkulykker. Ved gjenkjøp kan forbrukernes erfaringer også bidra til å redusere ugunstige utvalg. Tilbydere av lav kvalitet vil forsvinne ut av markedet fordi kundene vil gå til en annen tilbyder neste gang. Ved at mange bedrifter er avhengige av et godt rykte, vil et varig kundeforhold hos bedrifter med et varemerke også kunne redusere problemet. Bedriftene vil ha incentiver til å tilby produkter med høy kvalitet for å beskytte merkevaren. I denne sammenheng opptrer delingsplattformene som andre bedrifter ved at de forsøker å utvikle plattformen som merkevare på grunnlag av positive erfaringer

og gjenkjøp via applikasjonen. Det er vanlig at kundene anmelder tilbyderen via digitale løsninger, at selskapene følger opp tilbydere med dårlige anmeldelser og i ytterste konsekvens fjerner dem fra plattformen. Dermed vil andres erfaring kunne bidra til at kundene kan gjøre mer informerte valg, samtidig som sannsynligheten for ekstremt dårlige valg blir liten. Dette er en løsning som er svært utbredt i delingsøkonomien. Tjenesteyter har også en mulighet til å velge sine kunder, en mulighet som tradisjonelle bedrifter i liten grad tilbyr sine ansatte. Gjennom sine tilbakemeldingssystemer kan derfor delingsplattformene redusere problemer knyttet til ufullstendig og asymmetrisk informasjon og dermed skape grunnlag for mer effektive transaksjoner i markedene.

4.2.3 Hvordan påvirkes konkurranseforholdene?

Delingsøkonomien påvirker konkurranseforholdene i markedene. Både økt etablering og reduserte søkekostnader trekker i retning av at konkurransen styrkes. Lavere etableringsbarrierer som en konsekvens av reduserte transaksjonskostnader (se punkt 4.2.1), innebærer at flere vil finne det interessant å tilby tjenester og utleie i markedet. Isolert sett bidrar dette til å styrke konkurransen og gi press mot lavere priser, bedre produkter og større valgmuligheter for kundene.

Lave søkekostnader, det vil si at det er lett å finne informasjon om alternative tjenestetilbydere samt priser og kvalitetsvurderinger, kombinert med effektive og sikre betalingsformer, bidrar også til å utvide markedet. I markeder der ufullstendig informasjon og regulatoriske etableringshindre har bidratt til høye priser og begrenset konkurranse, som for eksempel i drosjemarkedet, vil styrket informasjonstilgang være av særlig betydning.

Samlet innebærer delingsøkonomien at lokale markeder blir utvidet – og til dels kan bli globale. Videre vil en rask utvikling av nye delingsøkonomiplattformer bidra til å skape nye markeder. Plattformer som gjør det lettere å omgå mellomledd, vil også bidra til å gjøre prisene lavere gjennom å unngå doble marginer. Delingsøkonomien innebærer i noen grad trusler for de etablerte aktørene, men vel så mye en utvidelse av markedet. Også de eksisterende aktørene kan få bedre muligheter til å utnytte sine produksjonsmidler. Det direkte resultatet i de berørte markedene vil normalt være styrket konkurranse, lavere priser, bedre kvalitet og bedre utvalg for forbrukerne.²

I mange tilfeller er plattformene kjennetegnet ved stordriftsfordeler, ofte referert til som nettverkseffekter. Innenfor for eksempel persontransport vil et stort selskap ofte ha fordeler framfor et lite selskap fordi tettheten av biler vil være større. Innenfor sosiale medier vil det ofte være en fordel for en plattform å ha mange medlemmer siden en gjennomsnittsperson da vil ha mange venner hos plattformen. Hvor stort nettverket må være for å oppnå en kritisk masse, kan variere fra tjeneste til tjeneste. Stordriftsfordelene vil trolig være mindre for en aktør som formidler småjobber enn for et sosialt nettverk.

Nettverkseffektene kan også være tosidige. Et tosidig marked er et marked der en eller flere plattformer legger til rette for interaksjon mellom brukere på hver sin side av markedet (Rochet m.fl., 2006). Eksempelvis legger Finn Småjobber til rette for at tilbydere på den ene siden kan annonsere, mens forbrukere kan finne informasjon om aktuelle tilbydere. Plattformene setter priser for hver av brukergruppene separat. Det finnes mange eksempler på tosidige markeder også utenfor delingsøkonomien, for eksempel TV-selskaper og aviser, der seere eller lesere og reklameannonsører er på hver side av markedet med hver sine priser, eller kredittkortselskaper, der utsalgssteder og brukerne av kredittkortene er på hver sin side av markedet.

Nettverkseffekter kan skape tendenser til monopolisering. Denne typen nettverkseffekter er framtrepende i den digitale økonomien, og Google, Facebook og Finn.no er eksempler på selskaper som har utviklet dominans i sine markeder. Det kan tenkes at noen av plattformene som vokser fram i delingsøkonomien, kan bli dominerende som følge av denne typen nettverkseffekter. Det finnes også digitale markeder med nettverkseffekter uten et dominerende selskap, blant annet innen formidling av flyreiser, hotellovernatting, konserter mv.

Ofte vil monopoldannelse forhindres dersom etablering er enkelt og lite kostnadskrevende. I plattformmarkeder er dette forholdet mer kompli-

sert. På den ene siden kan det argumenteres for at konkurransen vil være hard i denne typen markeder, ettersom investeringskostnadene ved å starte en applikasjon eller et nettsted typisk er begrenset. Potensiell konkurranse og etableringsmuligheter kan også være nok til å forhindre monopolprising, selv i situasjoner der det utvikler seg dominerende aktører. Dersom det eksisterer sterke nettverkseffekter, er dette ikke like åpenbart. Grunnen er at den enkelte kjøper og selger vil ha svake insentiver til å skifte plattform på grunn av verdien av å ha mange aktører på den andre siden. Det kan tenkes at både kjøpere og selgere vil ønske å bytte plattform, for eksempel på grunn av høye priser ved bruk av plattformen, men det kan være vanskelig å få satt denne prosessen i gang på grunn av nettverkseffektene. Det kan derfor være tilfelle at potensielle utfordrere må pådra seg betydelige kostnader for å vinne innpass i et plattformmarked av denne typen. Når først tilstrekkelig mange skifter til en alternativ plattform, bidrar nettverkseffektene til at en dominerende stilling raskt kan forvitte. Det skjedde for eksempel med MySpace, som ble ansett å ha en dominerende posisjon før Facebook ble populært.

I et tosidig marked vil det ikke nødvendigvis gi mer effektiv ressursbruk å ha flere plattformer framfor én dominerende plattform. Nettverkseffektene vil kunne disiplinere plattformens priser for de to brukergruppene. Typisk vil plattformen subsidiere den ene gruppen (eventuelt sette prisen til null) og hente all inntekt fra den andre gruppen. Hvor høy prisen blir på denne siden, vil avhenge av styrken på nettverkseffektene og konkurransen mellom ulike plattformer. Sammenhengene er ikke åpenbare, og i noen tilfeller kan monopolplattformer gi en mer effektiv tilpasning enn dersom det er flere konkurrerende plattformer. Men det motsatte kan også skje. Den endelige effekten for brukerne og plattformen avhenger av både retningen og styrken på nettverkseffektene, og hvorvidt konsumentene kan knytte seg til én eller flere plattformer samtidig når det eksisterer flere valgmuligheter (*single-* eller *multihoming*). Dersom det for eksempel er knyttet stor verdi for brukerne av å være tilknyttet samme plattform, vil det tale for at monopolisering er bra. I motsatt fall, dersom disse positive nettverkseffektene er svakere eller til og med negative, kan det tale for at totalvelferden vil bli større ved å ha konkurrerende plattformer. Plattformkonkurranse kan også legge begrensinger på hvilke priser en plattform kan ta av de to brukergruppene, noe som kan hindre en prissetting der nettverkseffektene

² Det kan være markeder som indirekte blir berørt ved at alternativverdien av kapasitet eller produkter øker, og som kan oppleve et prispress oppover. Utleiemarkedet for boliger er ett eksempel, der verdien av tradisjonell langtidsleie (for eksempel til studenter) vil bli målt opp mot verdien av korttidsutleie via for eksempel Airbnb. Når alternativverdien av leiligheten øker på grunn av muligheten for utleie gjennom delingsplattformer, kan dette gi et prispress oppover i dette segmentet av utleiemarkedet. Prismekanismen fører til omfordeling av ressursbruken og gir en effektivitetsvirkning. Denne type effekter er ikke et tema for konkurransepolitikken, men i dette eksemplet snarere for boligpolitikken.

blir utnyttet. Både delingsøkonomiselskapet og brukerne kan da komme dårligere ut.

Ikke alle delingsøkonomimarkeder er kjenne- tegnet ved nettverkseffekter. I disse tilfellene er det ikke grunn til å vente monopoldannelser, og flere plattformer kan konkurrere side om side.

4.2.4 Delingsplattformer og effektiv ressursbruk

Gjennom digitale løsninger er det blitt mye enklere å koble kjøpere og selgere av ulike tjenester og leieforhold. Dette har ført til at transaksjoner som før var ulønnsomme, nå blir lønnsomme. Samtidig har delingsplattformene funnet løsninger som i det minste delvis avhjelper problemer knyttet til informasjonsskjevheter mellom kjøpere og selgere.

Delingsplattformer kan bidra til mer effektiv utnyttelse av eksisterende ressurser ved at kapasiteten utnyttes bedre. Bedrifter og privatpersoner kan utnytte ledig kapasitet både når det gjelder realkapital og menneskelig kapital, og på den måten spare unødige investeringskostnader. Dermed frigis ressurser som kan benyttes til andre samfunnsformål. Selv om produktiviteten ved småskalaproduksjon i privat regi generelt kan være lavere enn i tradisjonell profesjonell virksomhet, vil lavere transaksjonskostnader og fordelene ved sambruk av ressurser som delingsøkonomien representerer, trekke i retning av at delingsøkonomien bidrar til økt produktivitet.

Når de samme gjenstandene benyttes en større andel av tiden ved at kapital som har vært bundet i husholdningene brukes til tjenesteproduksjon eller utleie, kan det samlet sett føre til at beholdningen av gjenstander til enhver tid blir lavere enn den ellers ville ha vært. I den grad dette også fører til at produksjonen av gjenstander går ned, kan delingsøkonomien gi positive miljøvirkninger.³ Dette vil være tilfelle hvis produksjon av disse gjenstandene fører til utslipp eller forurensning som ikke motvirkes av annen miljø- og klimapolitikk.

Cramer og Krueger (2016) undersøker hvordan Uber har påvirket ressursbruken i drosjenæringen i USA. De studerer hvor stor andel av tiden Uber-sjåfører har passasjerer sammenliknet med tradisjonelle taxier. De finner at effektiviteten til Uber-sjåfører er høyere enn for tradisjonelle taxi-sjåfører i de fleste byene de har data for. Cramer og Krueger framsetter fire mulige forklaringer,

som alle kan gjelde i større eller mindre grad: Uber har en mer effektiv teknologi for matching av sjåfører og passasjerer, Uber er større enn tradisjonelle taxiselskaper (skalafordeler), regulerin- gene av tradisjonelle drosjer bidrar til ineffektivitet, og Ubers tilpasning til variasjoner i etterspørselen gjennom fleksibilitet i arbeidstilbudet, sammen med hvordan prisene øker i perioder med særlig høy etterspørsel (*surge pricing*), bidrar til bedre ressursutnyttelse.

Videre kan delingsplattformer bidra til økt konkurranse i de relevante markedene. Dette vil gi de samme gevinstene som konkurranse normalt fører til, altså lavere priser og incentiver til kostnadseffektivisering. Den økte konkurransen kan også stimulere til innovasjon gjennom utvikling av nye produkter eller forretningsmodeller. Zervas m.fl. (2016) finner en prisseffekt av konkurranse i et marked der en delingsøkonomiaktør har etablert seg. De undersøker effekten Airbnb har hatt på hotellindustrien i Texas, og finner at gjennom sterkere konkurranse fra Airbnb reduseres hotellprisene, spesielt ved lavprishotellene. Effekten på prisene er størst når etterspørselen er høy, som kan bety at Airbnb begrenser hotellenes mulighet til å øke prisene på tidspunkter med særlig høy etterspørsel. En analyse langs de samme linjer av Ytreberg (2016) viser en tilsvarende tendens i det norske markedet, se nærmere omtale i kapittel 7.

4.3 Innovasjon

4.3.1 Innledning

Innovasjon er i økonomisk sammenheng en transformasjon av ideer fram til nye eller forbedrede produkter, tjenester eller prosesser i et marked. Utvikling av nye eller forbedrede organisasjonsmetoder i bedriften og utvikling av nye markeder for produktet – som kan spenne fra et geografisk nytt marked til at det tas i bruk på nye måter i nære markeder – kan også ses på som innovasjon i en bred sammenheng.

Innovasjoner kan være forskningsbaserte, men det skjer også erfaringsbasert innovasjon – kontinuerlig eller trinnvis – uavhengig av forskningsarbeid. En ny idé eller oppfinnelse blir ikke til en innovasjon som gir verdiskaping, før den er kommet til praktisk anvendelse og skaper verdier.

4.3.2 Delingsplattformer og innovasjon

Innovasjon i delingsøkonomien kan være disruptiv ved at eksisterende næringer og forretnings-

³ Dette er ikke entydig, i og med at mer intensiv bruk av gjenstandene vil føre til at de trolig vil erstattes oftere.

modeller utfordres i vesentlig grad og tilbyr samfunnet nye måter å tilfredsstille kunders behov på. Innovasjon kan også være anvendelsen av fundamentalt forskjellige forretningsmodeller i etablerte næringer. Den store innovasjonen i delingsøkonomien er «oppdagelsen» av hvordan ledig kapasitet i økonomien kan utnyttes gjennom å kople eiere av ledige ressurser med etterspørrere av de samme ressursene gjennom digitale plattformer. De teknologiske løsningene reduserer transaksjonskostnader og informasjonsasymmetrier mellom tilbydere og etterspørrere, og dette muliggjør at markedene kan «ta av».

Plattformene formidler stort sett tradisjonelle varer og tjenester, men det genuint innovative produktet som de «selger» er en *reduksjon i transaksjonskostnader*. Mens tidligere innovasjonsprosesser i stor grad har dreid seg om å frambringe flere og billigere varer og tjenester, er delingsøkonomien kjennetegnet ved at den gir opphav til mer intensiv bruk av eksisterende varer og kompetanse. Munger (2015) omtaler dette som en innovativ revolusjon. Plattforminnovatørene skaper verdier først og fremst ved å redusere transaksjonskostnadene ved deling av kjente produkter og tjenester. Dette gir i sin tur et bredere markedstilbud og kan også åpne opp for nye markeder.

I delingsøkonomien kan vi skille mellom innovasjon av de som er først ute (*first movers*), som vil si de som bringer den første delingsplattformen med tilhørende forretningsmodell på markedet. Dernest har vi de aktørene som anvender en etablert delingsmodell på nye produkter, tjenester eller geografiske områder. Begge disse gruppene vil være viktige bidragsyttere til innovasjon. For det tredje har vi de som kun kopierer en konkurrents ide, og som dermed ikke i seg selv bidrar til innovasjon. For det fjerde skjer det også en viss grad av teknologisk innovasjon i delingsøkonomien gjennom utvikling av applikasjoner og programvare for å øke kundenes opplevelse av delingstjenesten, eller gjennom nye betalingsløsninger som gjør at den kommersielle transaksjonen blir effektivisert.

Delingsplattformer kan utvikles i mange ulike retninger, og innovasjonsprosessen foregår i ulike etapper. Når et plattformkonsept er utviklet, blir det ofte først implementert i en nisje eller en liten del av markedet. I neste etappe skjer det typisk en utvikling og forbedring av produktet, før man i tredje fase etablerer tjenesten fullt ut i markedet. Siste fase er en utvikling av markedet der innovasjonen kan tas i bruk i flere markeder uten at de samme utviklingskostnadene må legges ned. Det

kan dreie seg om geografisk nye markeder for samme produkt eller markeder som i dag er nye for produktet.

Innovasjon vil også finne sted når det utvikles tilleggstjenester til hoveddelingsplattformen. Plattformetselskapet vil iblant være den som utvikler tilleggstjenester selv, men slike tilleggstjenester kan også bli utviklet av andre.

4.3.3 Forholdet mellom innovasjon og konkurranse

Det er allment akseptert i økonomifaget at konkurranse stimulerer til innovasjon. Sammenhengene er imidlertid ofte komplekse og også avhengige av hvilke typer innovasjoner det dreier seg om. Et generelt poeng er at innovasjonsinsentivene grovt sett bestemmes av forskjellen mellom forventet avkastning dersom innovasjonsaktiviteten gjennomføres og forventet avkastning av å fortsette som før. Det er altså ikke den absolutte avkastningen for en aktør som bestemmer innovasjonsinsentivene, men den relative avkastningen.

Derfor er det antatt at en beskyttet monopolist vil ha begrensede insentiver til å innovere. Grunnen er at monopolisten – hvis denne innoverer i for eksempel en mer effektiv teknologi – kun vil få gevinsten av å erstatte sitt eget produkt med en mer effektiv variant. Denne effekten kalles ofte for *erstatningseffekten*. Dersom monopolisten møter konkurranse, vil insentivene endre seg. Nå er ikke alternativet for produsenten å tilby en mer effektiv variant av et eksisterende produkt, men at en nykommer kommer inn og tar markedsandeler eller til og med overtar hele markedet. Hvis muligheten er tilstede for det siste, vil innovasjonsinsentivene være sterke, også for en etablert aktør.

Dette betyr at det er grunn til å forvente at den innovasjonen som skjer blant delingsøkonomiaktørene, og den konkurransen de tilfører når de etablerer seg i markedet, også vil smitte over på de etablerte bedriftene som tilbyr samme eller liknende tjenester.

Dersom en delingsplattform er vellykket og tiltrekker seg tilbydere og kjøpere, vil de tidligere aktørene måtte innovere for å overleve. Det er mange eksempler fra den digitale økonomien på at nye aktører har drevet veletablerte foretak ut av et marked eller overtatt en dominerende posisjon, for eksempel innenfor nettbasert handel og musikkjenester. Det er også bransjer der de etablerte aktørene, i alle fall så langt, i stor grad har lyktes med å ta i bruk digital teknologi og hindret nye aktører i å ta betydelige markedsandeler. Bank, forsikring og telekom er eksempler på det.

En digital delingsplattform vil være en innfallspport til å levere tjenester som konkurrerer mot etablerte tilbydere. Ubers inntreden i persontransportmarkedet er et slikt eksempel. Forretningssideen er basert på at andre enn plattformsselskapet bruker plattformene som omsetningskanal. Også for delingsøkonomien har man sett at de etablerte aktørene klarer å innovere rundt sine egne tilbud. Etablering av nye transportnettverkselskaper i persontransportmarkedet har trolig styrket de norske drosjesentralenes innovasjonshastighet på områder som betaling og bestilling, jf. omtale i kapittel 7.

4.4 Konkurransopolitikk i lys av delingsøkonomien

4.4.1 Generelt om konkurransopolitikk

Effektiv ressursbruk understøttes av velfungerende konkurranse. Konkurranse er ikke et mål i seg selv, men et middel for å bidra til effektiv ressursbruk. Konkurransopolitikkens mål er å beskytte konkurransen som prosess, og skal ikke ha som mål å beskytte konkurrenter. Når markedene preges av effektiv konkurranse, vil tilbyderne kjempe om å tiltrekke seg kunder gjennom å tilby varer og tjenester av god kvalitet til rimelige priser. Tilbydere som har dårlig kvalitet og/eller for høye priser, vil tape i konkurransen og over tid bli tvunget til å forlate markedet. Konkurranse stimulerer også til kostnadseffektivitet fordi dette bereder grunnen for å kunne tilby lave priser.

I tillegg vil effektiv konkurranse gi bedriftene insentiver til å være innovative gjennom å utvikle nye produkter, men også gjennom å utvikle nye og mer effektive produksjonsmåter (prosessinnovasjoner), altså dynamisk effektivitet. Hovedgrunnen til dette er at innovative bedrifter som er gode til å utvikle nye produkter som konsumentene verdsetter, vil vinne markedsandeler på bekostning av mindre innovative bedrifter. Effektiv konkurranse bidrar på denne måten til å øke det samfunnsøkonomiske overskuddet både på kort og lang sikt.

Konkurransen er i stor grad bestemt av markedsstrukturen. Graden av konsentrasjon og antall aktører i et marked kan ha stor betydning for hvor godt konkurransen virker til fordel for forbrukerne. Også rammebetingelsene vil ha betydning for konkurranseforholdene. Reguleringer kan være nødvendige for å korrigere for markeds-
svikt, men unødige reguleringer kan virke etableringshindrende og påvirke insentivene eller mulighetene til å konkurrere.⁴ På flere områder er

det sider ved det norske regelverket som begrenser etableringsmulighetene. Løyvekrav for drosjenæringen, konsesjonskrav for å drive bankvirksomhet og det at adgangen til å utøve rettshjelpsvirksomhet utenfor rettergang i hovedsak er forbeholdt advokater (rettsrådsmonopolet), er eksempler på dette. Flere av disse områdene er relevante i et delingsøkonomiperspektiv.

For at konkurransen skal gi effektiv ressursbruk, er det viktig at konkurransen foregår på like vilkår. Det betyr ikke at alle konkurrenter skal ha samme forutsetninger for å lykkes i konkurransen. Forskjeller mellom bedrifter som skyldes at noen bedrifter er mer effektive og mer innovative enn andre, bør ikke elimineres. Tvert imot, det er nettopp dette man prøver å stimulere gjennom å tilrettelegge for konkurranse. Derimot, dersom offentlige reguleringer fører til at noen får en fordel i konkurransen, vil det skape vridninger som vil kunne gi effektivitetstap.

4.4.2 Konkurranseloven

Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) er den viktigste reguleringen på området. Loven gjelder for økonomisk virksomhet som utøves i eller har virkning i Norge. Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Reglene retter seg i første rekke mot konkurransebegrensende atferd hos private og offentlige selskaper som driver næringsvirksomhet. Konkurransetilsynet er i loven gitt virkemidler for å avdekke og sanksjonere konkurransebegrensende atferd. Norsk og europeisk konkurransepolitikk er harmonisert og bygger på en forbrukerstandard, det vil si at det er utelukkende virkninger for forbrukerne som skal tillegges vekt i konkurransopolitikken. Sann sett er det godt samsvar mellom forbrukerpolitikk og konkurransopolitikk i Norge.

Konkurranseloven hviler på tre pilarer; (i) forbudet mot konkurransebegrensede samarbeid (karteller), (ii) forbudet mot misbruk av dominans og (iii) fusjonskontrollen. Et viktig spørsmål er hvor aktive konkurransemyndighetene bør være med å gripe inn. Det er faglig stor enighet om behovet for effektiv kartellbekjempelse, mens det kanskje er større uenighet om håndhevelsen av misbruk av dominerende stilling og fusjons-

⁴ OECDs *Competition Assessment Toolkit* (OECD, 2016) representerer en metode som er utviklet for å kunne identifisere konkurransebegrensende reguleringer.

kontrollen. For eksempel endret man den norske fusjonskontrollen nylig. Fra å ha en av de laveste meldepliktsgrensene for fusjoner, hevet Norge fra 1. juli 2016 disse betydelig.

Forbudet mot misbruk av dominerende stilling kan komme til å bli viktig for delingsøkonomien siden mange av portalene som vokser fram i delingsøkonomien, kan bli dominerende. Dette skyldes hovedsakelig nettverkseffekter, se omtale under 4.2.3.

4.4.3 Konkurranserettslige problemstillinger

En problemstilling som kan oppstå ved håndheving av konkurranseloven, er knyttet til begrepet *digital plattform*. Plattform defineres vanligvis som et to- eller flersidig marked som fungerer som et mellomledd mellom to eller flere brukergrupper. Fra et konkurransemessig synspunkt er det bare meningsfullt å operere med begrepet «plattform» i den grad det beskriver og definerer *en økonomisk enhet* som kan underlegges en egen konkurranseanalyse, herunder identifisere hvilket marked de økonomiske enhetene konkurrerer i, analysere markedsmakt og teste hvilken skade eventuelt manglende konkurranse har.

Konkurranseloven gjelder for *økonomisk virksomhet* som utøves i eller har virkning i Norge. Forbuds- og inngrepsbestemmelsene i konkurranseloven er rettet mot vilkår, avtaler og handlinger som foretas av *foretak*, der det med foretak menes enhver enhet som utøver privat eller offentlig ervervsvirksomhet. Dette innebærer at i den grad tjenesteleverandører, brukere/kjøpere eller leverandører av den digitale plattformen må sies å utføre ervervsvirksomhet, omfattes de av konkurranseloven.

Delingsøkonomien representerer et vidt spekter av modeller der de digitale plattformene i varierende grad har kontroll og innflytelse over kommersielle beslutninger og er involvert i kommersielle transaksjoner. Et spørsmål er om tjenesteyter er ansatt av plattformen eller driver selvstendig virksomhet. På transportområdet hevder for eksempel Uber at sjåførene er kontraktører og selvstendige næringsdrivende – likevel er det plattformen som fastsetter prisene basert på vurderinger av tilbud og etterspørsel. Men hvis sjåføren opptrer som selvstendig næringsdrivende, mens plattformen på sin side selger en tjeneste som består i å koble tilbydere og kjøpere, vil samarbeidet dem imellom være omfattet av konkurranseloven. På den annen side, hvis en sjåfør tilknyttet en gitt plattform etter en konkret vurdering må anses li-

kestilt med en ansatt i konkurranserettslig forstand, vil det kun være selve plattformen som driver virksomhet i konkurranselovens forstand. At plattformen er digital og plassert i «skyen» har for så vidt ingen betydning så lenge vilkår, avtaler og handlinger som foretas, har virkning eller er egnet til å ha virkning i Norge.

En problemstilling som delingsøkonomien reiser, er hvilken påvirkning plattformen i seg selv har på priser og kapasitetsbeslutninger hos de som tilbyr tjenester gjennom plattformen. Tilbydere, i den grad de er selvstendige økonomiske aktører, er forutsatt å ta slike kommersielle beslutninger på selvstendig basis. I USA har for eksempel en sak som gjelder hvorvidt Ubers prispolitikk kan ansees som ulovlig prissamarbeid, blitt godkjent for rettsbehandling. Fra et konkurransepolitisk ståsted er spørsmålet om plattformen bryter konkurranseloven hvis den bestemmer felles priser for uavhengige foretak.

De klare utgangspunktene, både etter konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler, er at avtaler mellom foretak om priser og andre sentrale kommersielle vilkår overfor foretakenes kunder, er forbudte. Dette følger av § 10 i konkurranseloven og artikkel 53 i EØS-avtalen. Med foretak menes alt fra store kommersielle virksomheter til små selvstendig næringsdrivende og enkeltmannsforetak.⁵ Kjernen i kartellforbudet er at priser og andre forretningsvilkår skal fastsettes individuelt av det enkelte foretak, på bakgrunn av foretakets egen vurdering av faren for å miste kunder ved å sette prisen for høyt og faren for å miste profitt ved at prisene settes lavere enn man kunne. Foretakene kan ikke eliminere denne usikkerheten gjennom avtale eller samordnet opptreden.⁶

I anvendelsen av konkurranselovens bestemmelser om utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling vil spørsmålet om et foretak er dominerende, være sentralt. I vurdering av foretakssammenslutninger kan det også være relevant å vurdere om denne i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, og/eller hvor sterke og nære konkurrenter ulike aktører er. I delingsøkonomien er

⁵ Det vises til omtale av hvordan samarbeid mellom selvstendig næringsdrivende og frilansere forholder seg til konkurranseloven i kapittel 5.

⁶ Det er imidlertid anledning til å sette maksimalpriser og veiledende priser for vertikale avtaler, «forutsatt at de ikke som følge av press eller incitament fra noen av partene får karakter av faste priser eller minstesalgpriser», jf. forskrift 21. juni 2010 nr. 898 om anvendelse av konkurranseloven § 10 tredje ledd på grupper av vertikale avtaler og samordnet opptreden § 4 bokstav a.

det en rekke særskilte faktorer som normalt vil ha betydning i disse konkurranseanalysene.

Erfaringene så langt synes å vise at de redskaper konkurransemyndighetene har tilgjengelig for å håndtere konkurranseutfordringer relatert til ulike plattformer i delingsøkonomien, synes å være tilstrekkelige og hensiktsmessige.

Generelt vil de nye forretningsmodellene og plattformene ha et selvstendig ansvar for å holde seg innenfor konkurranselovens rammer. Det er likevel klart at det i konkrete saker i delingsøkonomien – der det er mistanke om at dominerende stilling er misbrukt, eller avtaler eller andre beslutninger har hatt som formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen – kan bli behov for å «pløye ny grunn», det vil si at tidligere rettspraksis i Norge eller EU gir begrenset rettledning for å vurdere den konkrete mulige overtredelsen. Skriftlig veiledningsmaterieell fra konkurransemyndighetene om forholdet til kartellforbudet for aktører som opptrer via en delingsplattform, vil kunne redusere eventuell usikkerhet om rettstilstanden.⁷

På fusjonsområdet er det allerede en diskusjon i EU om det eksisterende regelverket med *omsetningsbaserte terskelverdier* for meldeplikt fanger opp de fusjoner og oppkjøp i den digitale økonomien som kan gi opphav til konkurransemessige bekymringer. Bakgrunnen er en observasjon om at (i) i den digitale økonomien synes nye tjenester å bli etablert med sikte på å bygge opp en betydelig brukerbase før forretningsmodellen blir bestemt; samt (ii) forretningsmodeller kan være basert på å bygge opp kommersielt verdifulle data (stordata) uten at det genererer mye omsetning – i det minste initialt. I begge tilfeller kan aktører ha betydelig markedsrett, men lite omsetning på det tidspunkt fusjonen eller oppkjøpet skjer. Europakommisjonen (2016c) har derfor lansert en evaluering med sikte på å få innspill og synspunkter på alternative terskelverdier, for eksempel der omsetningsbaserte terskler suppleres med *transaksjonsverdi*.

4.5 Regulering av delingsaktører

Delingsøkonomien har introdusert nye forretningsmodeller og tilnærminger til produksjon og formidling av tjenester og utleie. Den digitale teknologien gir både nye og eksisterende aktører muligheter på både tilbuds- og etterspørselssiden,

blant annet ved å skape nye markeder og utvide eksisterende. Det regulatoriske rammeverket er imidlertid i utgangspunktet tilpasset de tradisjonelle forretningsmodellene, og vil ofte ikke treffe eller passe for de nye forretningsmodellene i den digitale økonomien. Det kan i noen tilfeller medføre et *regulatorisk gap* eller at reguleringene har utilsiktede virkninger.

Høyesteretts avvisning i HR-2016-1458-A av anken mot frifinnelse av Haxi-sjåfører er et eksempel på dette, se omtale i kapittel 7. Spørsmålet var om en ny applikasjonsbasert tjeneste for persontransport brøt med løyvekravet i lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy § 4. Høyesterett viste til at lovkravet i strafferetten medfører at spørsmålet må løses gjennom ny lovgivning – ikke gjennom analogisk anvendelse av eksisterende lovregler.⁸ På transportområdet er det eksempler på reguleringer som er i ferd med å bli overflødige på grunn av den teknologiske utviklingen, for eksempel vurderes det nå om taksa-meter ved drosjetransport kan erstattes av GPS-baserte applikasjoner. Samtidig er det også regulatoriske behov som ikke er dekket gjennom eksisterende regelverk.

Mangelen på et tilpasset regelverk for de nye aktørene i delingsøkonomien representerer flere utfordringer. For det første kan det innebære konkurransevridninger mellom etablerte og nye aktører, og som et ytterpunkt utestengelse av nye aktører. På den annen side kan man risikere en framvekst av nye aktører som opererer i regulatoriske gråsoner. Dersom de nye aktørene ikke er skattepliktige eller unntatt sikkerhetsforskrifter, kan det undergrave konkurransen. Resultatet kan bli at etablerte aktører som opererer innenfor regelverket, blir konkurrert ut, og at etableringene ikke fremmer effektiv konkurranse. Eksisterende institusjoner blant annet i arbeidslivet er i stor grad bygget opp med utgangspunkt i bedrifter med arbeidsgiveransvar, jf. drøfting i kapittel 5. Skattesystemet tilrettelegger for tredjepartsrapportering av lønnsinntekter, men ikke for virksomhetsinntekter, og har flere beløpsgrenser og avgrensninger som var utformet lenge før delingsøkonomien og framveksten av en potensielt betydelig mengde småskalavirksomheter, se omtale i kapittel 8. Forbrukervernreglene tar utgangspunkt i relasjoner mellom profesjonelle virksomheter og uprofesjonelle forbrukere, se kapittel 6.

⁷ Utvalget viser for øvrig til omtale av informasjonstiltak i kapitlene 2 og 6.

⁸ Analogisk betyr i denne sammenheng at rettsregelen blir anvendt utenfor lovens ordlyd, men på et lignende forhold som rettsregelen dreier seg om.

Oppsummering og vurdering

Utvalget mener virkninger på velferdssamfunnet på lang sikt må tas i betraktning i reguleringen av de nye forretningsmodellene og aktørene. Utgangspunktet bør være at like handlinger og aktører reguleres på samme måte enten de er en del av delingsøkonomien eller den tradisjonelle økonomien.

Det er imidlertid ikke slik at enhver forskjellsbehandling skal unngås. Unntak eller lempeligere regler for små aktører kan ha en begrunnelse, for eksempel at småskala virksomhet har mindre ulykkesrisiko eller høyere administrative kostnader.

For å legge til rette for konkurranse på like vilkår, og for at nye aktører får mulighet til å etablere seg, er det flere tiltak som kan vurderes. For det første må det vurderes om dagens regulering for de etablerte aktørene er tilpasset utviklingen, og fortsatt er nødvendig gitt de målene som ligger til grunn for reguleringene. For det andre må det vurderes om det er nødvending med ny regulering som fanger opp de nye forretningsmodellene og nye møteplasser mellom tilbydere og kunder. I den sammenheng må blant annet behovet for et minimum av sikkerhets- og kvalitetsstandarder vurderes, eventuelt etablering av kvalitetssertifikater som kan gi kundene økt tiltro til de nye delingstjenestene. Behovet for offentlige reguleringer må sees i lys av selskapenes selvregulering. Det kan være unødvendig og potensielt uheldig med offentlig regulering av hensyn som selska-

pene selv har interesse av å ivareta. For eksempel utvikler selskapene selv prismodeller og tilbagemeldingssystemer – noe offentlig regulering ikke bør gripe inn i så lenge relevant regelverk er overholdt. Generelt bør myndighetene vurdere om eksisterende og nye reguleringer utgjør etableringshindre for nye aktører, og sikre at reguleringene ikke er ubegrunnet konkurransevridende.

Delingsøkonomien representerer nye og dynamiske markeder, mange ganger med disruptiv innovasjon som utfordrer eksisterende strukturer og forretningsmodeller i bytte mot nye måter å møte forbrukernes ønsker og preferanser. Mange av delingsøkonomiaktørene er nykommere i markedet, og den digitale teknologien og forbruksmønstre endrer seg raskt og ofte i retninger som ikke var forutsett. De teknologiene og forretningsmodellene vi ser i dag, kan om få år være helt endret. I seg selv taler dette for regulatorisk tilbakeholdenhet. Risikoen ved tidlig og stram regulering er å regulere bort gode ideer, innovative og effektive aktører, og å understøtte ineffektive forretningsmodeller. Samtidig er det viktig å gjøre endringer i tide; for sen regulatorisk reaksjon kan være et problem. Opprettholdelse av reguleringer som ble etablert under andre økonomiske forhold og teknologiske muligheter, kan ha utilsiktede virkninger – for eksempel i form av å danne etableringshindre uten at det er nødvendig for å ivareta reguleringens opprinnelige formål. Dette vil kunne medføre samfunnsøkonomiske tap.

Kapittel 5

Arbeidsliv

Delingsøkonomien kan potensielt påvirke arbeidslivet og arbeidsforholdene på flere måter. Delingsøkonomien kan både endre arbeidstilbudet, måten bedrifter og privatpersoner etterspør arbeidskraft på og hvordan aktørene knyttes til hverandre i arbeidsmarkedet. Som en konsekvens av delingsøkonomien kan det bli flere selvstendige oppdragstakere og flere med uklart tilknytning til virksomhetene. Dersom økonomisk aktivitet i vesentlig større grad går over til å bli utført via plattformer av selvstendige oppdragstakere framfor ansatte arbeidstakere, kan dette ha konsekvenser for hvordan arbeidsmarkedet fungerer. Det er ennå ikke klart hvilket omfang delingsøkonomien vil få, og om en utvikling i retning av betydelig flere oppdragsgiver-oppdragstakerforhold blir en realitet. Dette kapitlet tar for seg forholdet til gjeldende regelverk for de som arbeider i delingsøkonomien. Hvorvidt disse personene skal anses som arbeidstakere eller som selvstendig næringsdrivende/frilansere, har betydning for hvilke rettigheter og ytelser de har krav på. Først gjennomgås de ulike reglene som gjelder på arbeidslivsområdet, med vekt på forskjellene mellom ansatte arbeidstakere og frilansere/selvstendig næringsdrivende. Deretter beskrives konsekvensene av en mulig økning i andelen selvstendige oppdragstakere, og behovet for endringer i regelverket drøftes.

5.1 Bakgrunn

5.1.1 Arbeid i delingsøkonomien

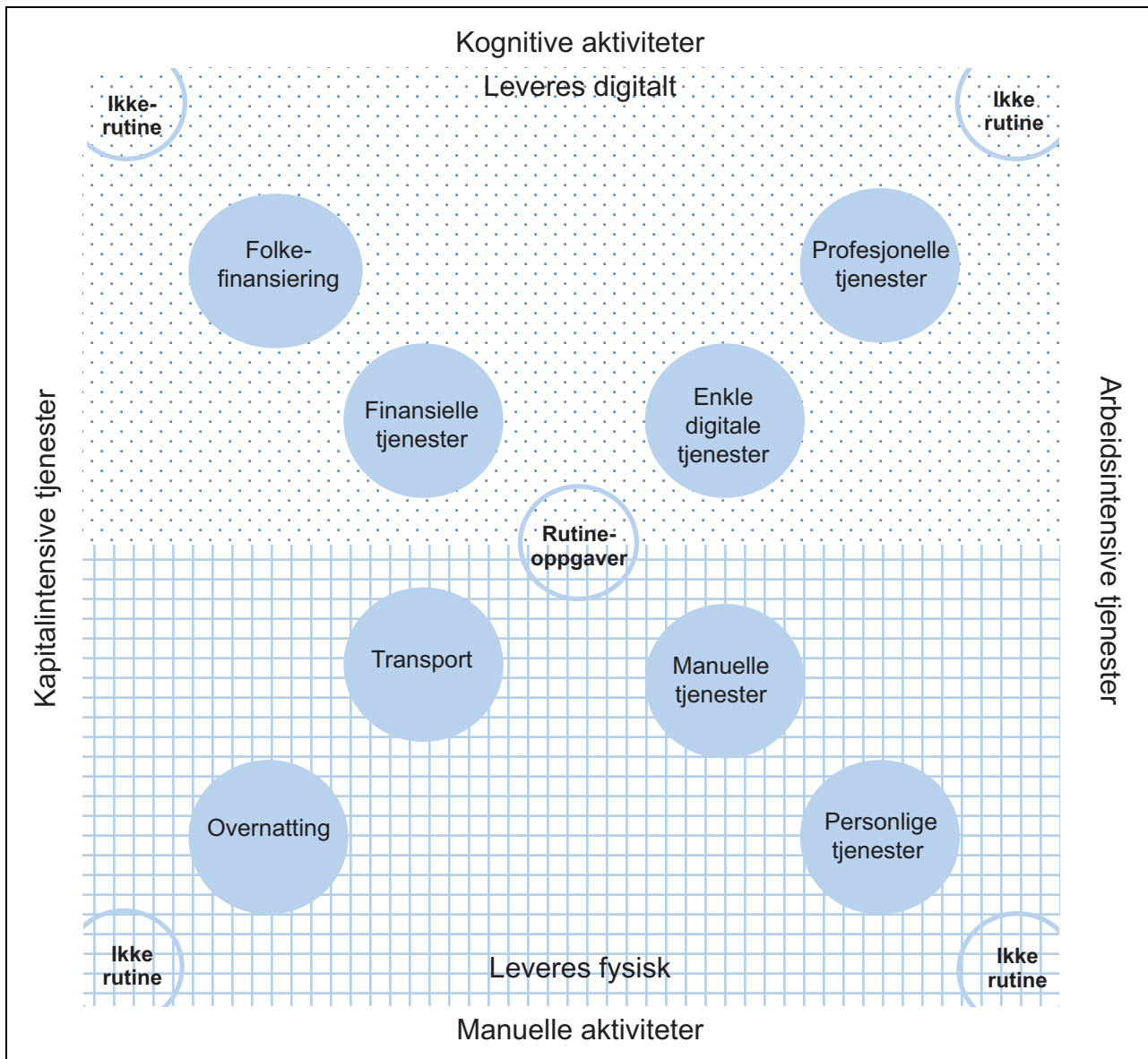
De fleste delingsøkonomitjenester involverer bruk av arbeidskraft i større eller mindre grad. Selv kapitalintensive tjenester som utleie av bolig eller bil krever arbeidsinnsats i form av oppfølging av kunder, vedlikehold og rengjøring. Andre tjenester er mer arbeidsintensive, slik som bilkjøring eller rengjøring. I figur 5.1 er de mer arbeidsintensive tjenestene plassert til høyre, mens de mer kapitalintensive er plassert til venstre. Det skiller videre mellom tjenester som leveres fysisk (neder-

ste halvdel av figuren) og tjenester som kan og blir levert digitalt (øverste halvdel). Tjenestene har også ulik grad av rutinearbeid, illustrert ved avstanden til midten.

I det norske markedet kan det se ut til at delingstjenester som i noen grad eller i stor grad er kapitalintensive, har fått et visst omfang, slik som overnatting, transport og bildelingstjenester. Tjenester som leveres fysisk og som derfor krever samlokalisering av kunde og leverandør (FINN småjobber, resterant.no mv.), har også etablert seg, men omfanget så langt ser ut til å være lite (se omtale i kapittel 3).

Digitalt leverte og enkle arbeidskrafttjenester som Amazon Mechanical Turk og liknende har så langt ikke fått vesentlig utbredelse i Norge (Eurofound, 2015). Denne formen for arbeid går ofte under navnet crowdworking, og innebærer at oppdrag segmenteres i små, enkle arbeidsoppgaver og settes ut til en større mengde arbeidere («crowd»), som får betalt per fullført oppgave. Oppgavene kan være å kategorisere fotografier, svare på undersøkelser og liknende. Nettverk som formidler mer kompetansekrevende digitalt leverte tjenester, dvs. plattformer som Upwork, har noen norske brukere. På denne typen plattformer formidles oppdrag innenfor IT-tjenester, design, skriveoppdrag, regnskapstjenester osv. Det foreligger ikke offisiell informasjon fra selskapet om antallet norske deltakere, men plattformen skal ha hatt rundt 9400 registrerte norske bedrifter på oppdragsgiversiden og 7900 norske frilansere i 2014 (Sjøberg, 2015).

Europakommisjonen anslår at sysselsettingen i delingsøkonomien utgjør mindre enn 1 pst. av sysselsettingen i EU, men at andelen er økende (Europakommisjonen, 2016e). Spørreundersøkelser i Storbritannia, Sverige og Nederland antyder at 11–12 pst. av befolkningen i disse landene utførte arbeid i delingsøkonomien, mens om lag dobbelt så mange brukte plattformer til å lete etter jobb (Huws og Joyce, 2016a, 2016b og 2016c).¹ En tilsvarende undersøkelse fra Østerrike viser at arbeid i delingsøkonomien var mer vanlig her enn



Figur 5.1 Tjenester formidlet via plattformer – klassifisering

Kilde: Finansdepartementet, basert på OECD, 2016b.

i de tre andre landene. 18 pst. av befolkningen i Østerrike hadde utført arbeid via delingsplattformer minst en gang det siste året (Huws og Joyce, 2016d).² Også her var andelen som hadde benyttet plattformer til å lete etter jobb, om lag dobbelt så høy som andelen som hadde funnet arbeid på

¹ Undersøkelsene har brukt noe ulike avgrensninger av befolkningen etter alder. Undersøkelsen fra Storbritannia gjelder befolkningen mellom 16 og 75 år, undersøkelsen fra Sverige gjelder 16–65 år og undersøkelsen fra Nederland gjelder befolkningen mellom 16 og 70 år. I disse undersøkelsene er utleie av bolig via Airbnb ikke definert som «crowdwork» og inkluderes dermed ikke i tallene. Undersøkelsen omfatter derimot tjenester som formidles via plattformer som Upwork og Uber.

² Denne undersøkelsen omfattet aldersgruppen 18–65 år.

denne måten. Arbeid i delingsøkonomien blir typisk utført uregelmessig og utgjør i mange tilfeller få timer per person. I Sverige, Storbritannia og Nederland var det ifølge Huws og Joyce 3 til 5 pst. som utførte arbeid i delingsøkonomien minst ukentlig eller månedlig, mens 7–8 pst. utførte slikt arbeid sjeldnere enn hver måned. I Østerrike var de tilsvarende andelene mellom 5 og 9 pst. (ukentlig og månedlig) og 14 pst. (sjeldnere enn hver måned). Undersøkelsene har ikke informasjon om hvor mye tid deltakerne bruker på disse aktivitetene. Sammenholdt med anslagene fra Europakommisjonen kan dette tyde på at antall arbeidstimer innenfor delingsøkonomien i gjennomsnitt er forholdsvis begrenset.

Fafo skal på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet undersøke omfanget av sysselsetting i delingsøkonomien i Norge, og resultatene vil foreligge i løpet av 2017. I en delrapport fra prosjektet legges det fram resultater fra en spørreundersøkelse blant befolkningen, hvor 2 pst. svarer at de utfører arbeid via delingsplattformer ukentlig, 3 pst. månedlig og 11 pst. minst en gang årlig (Jesnes, m.fl., 2016). Fafo har sammenholdt svarene med informasjon fra intervjuer med virksomhetene som formidler delingstjenester, og kommer etter dette til at resultatene overdriver omfanget av aktiviteten i delingsøkonomien. Resultatene skal oppdateres i senere undersøkelser, der blant annet spørsmålsstillingen og øvrige metoder skal forbedres. Undersøkelsene viser dermed så langt at andelen av befolkningen som utfører arbeid via delingsøkonomiplattformer ukentlig, trolig ligger under 2 pst., mens andelen som utfører slikt arbeid årlig trolig ligger under 11 pst. I denne undersøkelsen svarer 7 pst. av virksomhetene som er spurt, at de har benyttet digitale verktøy til å sette ut oppdrag til frilansere/oppdragstakere. En kartlegging av omfanget av delingsøkonomien i Norge utført av Vista Analyse (Pedersen m.fl., 2016), tyder imidlertid på at omfanget målt i omsetning så langt er beskjedent, men kan komme til å vokse betydelig i årene framover.

5.1.2 Det norske arbeidslivet

Det norske arbeidslivet er kjennetegnet av godt organiserte parter både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, relativt jevn lønnsfordeling og en høy andel faste ansettelser sammenliknet med andre land. Systemer for opplæring og utdanning er til en viss grad også institusjonalisert i arbeidslivet gjennom blant annet lærlingeordningen og etter- og videreutdanning.

Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i Norge har de siste 5–6 årene vært om lag 52 pst. (NOU 2016: 6). Tariffavtalene kommer imidlertid til anvendelse for flere enn de arbeidstakerne som er organiserte. Det skyldes blant annet at arbeidsgivere som er tariffbundet, er gjennom avtale- og rettspraksis forpliktet til å legge tariffavtalens vilkår til grunn også for ansatte i bedriften som ikke er organisert, hvis de faller inn under tariffavtalens virkeområde. I Nergaard (2016) anslås det at maksimalt 50 pst. av de ansatte i privat sektor finner seg i en virksomhet som omfattes av tariffavtale, mens det er full avtaledekning i offentlig sektor. Basert på dette er tariffavtaledekningen for alle arbeidstakere om lag 67 pst. Tariffavtale-

dekningen i privat sektor har vært svakt fallende det siste tiåret.

Den norske modellen for lønnsdannelse innebærer en høy grad av koordinering av lønnsutviklingen i ulike deler av økonomien (NOU 2016: 15 – Cappelen-utvalget). Koordineringen hviler på bred legitimitet for tariffavtaler, som igjen avhenger av at det er brede organisasjoner på begge sider og en omfattende tariffavtaledekning. Cappelen-utvalget uttalte at den norske samfunns- og arbeidslivsmodellen har bidratt til god produktivtetsutvikling, lav arbeidsledighet og jevn inntektsfordeling.

Det er ingen nasjonal minstelønn i Norge. Mange virksomheter følger imidlertid mange av bestemmelsene i tariffavtalene, særlig de som omhandler lønn, selv om de ikke er bundet av eller er part i avtalene. Også allmenngjøring av tariffavtaler bidrar til at tariffavtalene i praksis regulerer flere arbeidsforhold enn det overenskomstene dekker.

Trepartssamarbeidet er et viktig element i den norske arbeidslivsmodellen. Store samfunnsreformer, håndtering av store utfordringer i arbeidslivet og utvikling av nye reguleringer skjer i tett samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, for eksempel arbeidet med inkluderende arbeidsliv.

På lokalt nivå innebærer det lokale partssamarbeidet bedriftsdemokrati gjennom medbestemmelse, og det bidrar til utvikling av lokale løsnings- og kompetanseutvikling og omstilling i vanskelige tider.

Yrkesdeltakelsen i Norge er relativt høy i internasjonal sammenheng, og arbeidsledigheten er lavere enn i de fleste andre land. Det er sysselsettingen blant kvinner og blant de eldste i arbeidsstyrken som bidrar til at Norge ligger høyt i en slik sammenlikning. Lav ledighet og forholdsvis høy produktivtetsvekst over tid indikerer at omstillingsevnen i Norge har vært og er relativt god. Hittil har arbeidstilbudet gått opp i perioder med høy etterspørsel etter arbeidskraft, mens mange i perioder med fall i etterspørselen har trukket seg ut av arbeidslivet. Høy arbeidsinnvandring har ført til at fleksibiliteten i arbeidsmarkedet har økt ytterligere (Prop. 39 L (2014–2015)). Norske og internasjonale undersøkelser viser at arbeidsforholdene i Norge generelt sett er gode. Ni av ti yrkesaktive sier de er tilfredse med jobben sin (SSB, 2014 og STAMI, 2015). Det norske arbeidslivet er kjennetegnet av relativt høye krav i jobben, kombinert med en relativt høy grad av frihet for mange arbeidstakere til å påvirke egen arbeidshverdag, og høy grad av sosial støtte fra nærmeste

leder og fra kolleger. Samtidig er det deler av enkelte bransjer hvor arbeidsforholdene ikke er gode, og der en kan finne sammensatte utfordringer med brudd på lov- og regelverk på en rekke områder (Meld. St. 29 (2010–2011)).

Atypisk arbeid brukes oftest om arbeidsforhold som ikke er fast fulltidsansettelse, dvs. både deltidsarbeid, midlertidig arbeidsforhold, innleie og arbeid som selvstendig næringsdrivende eller frilansere. I Norge er omfanget av atypiske arbeidsforhold lavt sammenliknet med andre land i OECD, særlig dersom en ser bort fra fast deltidsarbeid, som i det norske arbeidslivet utgjør en stabil og oftest frivillig arbeidstilknytning. Fra 1. juli 2015 kom nye regler i arbeidsmiljøloven om midlertidige ansettelser. Det ble da åpnet for bruk av midlertidige ansettelser i inntil 12 måneder uten vilkår.

Andelen midlertidig ansatte av de sysselsatte har lenge ligget på om lag 8 pst., noe som er lavere enn for 20–25 år siden. Utviklingen i 2016 viser imidlertid en viss vekst opp til 9,4 pst. i tredje kvartal. Høyest, med 17 pst. av de ansatte, var andelen innenfor personlig tjenesteyting og overnattings- og serveringsvirksomhet (SSB, 2016a). Andelen selvstendig næringsdrivende har ligget stabilt de siste to tiårene på rundt 6 pst. Sammensetningen er endret, det er blitt færre i primærnæringene og flere i næringer som IKT, undervisning, kultur og personlige tjenester. I tillegg er om lag 8 pst. av alle sysselsatte både selvstendig næringsdrivende og lønnstakere (Grünfeld m.fl., 2016). Ut over dette er det en liten gruppe arbeidstakere som er frilansere, dvs. at de får lønn for enkeltoppdrag som utføres for ulike oppdragsgivere. Grünfeld m.fl. anslår at det kan være rundt 100 000 frilansere i norsk arbeidsliv. Det å styre egen hverdag og være fri og uavhengig blir trukket fram som den største fordelene ved å drive som frilansere. Samtidig rapporteres det om dårlig inntjening, for mye tidsbruk på administrative oppgaver og i noen grad bekymring for manglende sosial sikkerhet (Respons Analyse/Akademikerne, 2015, Ramborg og Mósesdóttir, 2016).

Arbeid bidrar til læring og utvikling. En viktig kjerne i dette er deltakelsen i et arbeidsfellesskap. Unge og andre nykommere i arbeid opplæres i arbeidslivets rutiner. Lærlingordningen og ulike trainee-ordninger setter dette i system ved at skole og virksomhet i praksis deler på ansvaret for opplæringen. Men dette skjer også uformelt når nyansatte medarbeidere skal komme inn i jobben og ved omstillinger i virksomhetene.

5.2 Reguleringer i arbeidslivet

Europakommisjonen anbefaler medlemsstatene å gå gjennom sin arbeidslivsregulering med tanke på å legge til rette for å utnytte mulighetene digitaliseringen gir, samtidig som arbeidstakernes og de selvstendig næringsdrivendes behov for tilstrekkelig vern ivaretas (Europakommisjonen, 2016d). Delingsøkonomien vil kunne reise nye problemstillinger knyttet til gjeldende regelverk i og med at tilknytningen mellom aktørene skjer på andre måter og på andre vilkår enn det som hittil har vært vanlig. Dersom de faktiske forholdene endrer seg vesentlig, kan formålene som ligger til grunn for reguleringene bli utfordret. Det må i så fall vurderes om dette medfører behov for nye regler, deregulering eller tilpasninger i gjeldende reguleringer. Nedenfor beskrives kort noen sentrale reguleringer i arbeidslivet.

Hvordan nye plattformbaserte tjenester forholder seg til ulike typer regelverk, vil være forskjellig avhengig av om tjenesteyter må sies å stå i et arbeidstakerforhold til plattformeier eller et rent oppdragsforhold. Spørsmålet om det er arbeidsavtaler eller oppdragsavtaler som inngås mellom aktørene knyttet til digitale plattformer som formidler tjenester, er derfor sentralt.

Når det gjelder trygdeytelser, er spørsmålet i oppdragsforhold videre om tjenesteyter er selvstendig næringsdrivende eller frilansere.

5.2.1 Arbeidstaker etter arbeidsmiljøloven

5.2.1.1 Gjeldende rett

Arbeidstaker er i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) definert som «enhver som utfører arbeid i annens tjeneste», jf. § 1-8 første ledd. Forarbeider til loven og rettspraksis gir anvisning på at spørsmålet må vurderes konkret basert på foreliggende faktiske forhold. Flere plattformer omtaler tjenesteyter som uavhengig kontraktspartner eller det vedkommende går inn i som et uavhengig oppdrag, tjenesteavtale osv. Det er imidlertid de reelle, underliggende forholdene mellom partene som avgjør om det foreligger et arbeidstakerforhold, ikke hvordan avtaleforholdet omtales av partene.

I forarbeidene til arbeidsmiljøloven (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005), punkt 6.1.1, og NOU 2004: 5 Arbeidslivslovutvalget, side 153–154) påpekes det at framtrepende karakteristika ved arbeidsavtalen er arbeidstakerens avhengige stilling i forholdet til arbeidsgiveren og dennes styringsrett i arbeids-

forholdet. Det påpekes videre at dette gir seg utslag i særlig to særtrekk; arbeidstakeren er normalt *økonomisk avhengig* som lønsmottaker og står i et *organisatorisk avhengighetsforhold* som innebærer underordning i forholdet til arbeidsgiver.

Forarbeidene trekker opp sentrale momenter som skal vektlegges i vurderingen, som er utfyllt og tolket i rettspraksis. Følgende momenter kan etter rettspraksis tale for at det foreligger et arbeidstakerforhold:

- Arbeidstakeren har plikt til å stille sin personlige arbeidskraft til rådighet og kan ikke bruke medhjelpere for egen regning
- Arbeidstakeren har plikt til å underordne seg arbeidsgiverens ledelse og kontroll av arbeidet
- Arbeidsgiveren stiller til rådighet arbeidsrom, maskiner, redskap, arbeidsmaterialer eller andre hjelpemidler som er nødvendige for arbeidets utførelse
- Arbeidsgiveren bærer risikoen for arbeidsresultatet
- Arbeidstakeren får vederlag i en eller annen form for lønn
- Tilknytningsforholdet mellom partene har en noenlunde stabil karakter, og er oppsigelig med bestemte frister
- Det arbeides hovedsakelig for én oppdragsgiver

Listen er i henhold til forarbeidene ikke uttømmende. Det understrekes at dette ikke er absolute holdepunkter, men en «rettesnor» for vurderingen av om det foreligger et arbeidstakerforhold. Bedømmelsen av om den som utfører arbeidet er arbeidstaker eller ikke, beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering, med utgangspunkt i de elementene som er pekt ut i lovens forarbeider og gjennom rettspraksis. Konkrete momenter som bygger opp under personlig, organisatorisk og økonomisk avhengighet vil veie tyngst i vurderingen for arbeidstakerforhold. Momenter som løpende, personlig arbeidsplikt og plikt til å underordne seg arbeidsgivers ledelse, instruksjon og kontroll er eksempler på dette.

Høyesterett avsa i 2013 to dommer om arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven. I en av dommene (Rettstidende 2013 s. 354 – Avlaster I) kom Høyesterett til at en avlaster for en familie med tyngende omsorgsarbeid var å anse som arbeidstaker. Høyesterett uttalte at «det er lovgivers intensjon at de som har behov for vernet i arbeidsmiljøloven, ferieloven mv., blir vernet. Arbeidstakerbegrepet skal derfor gis en vid tolkning, jf. blant annet Rt-1984-1044-Tupperwaresaken» (av-

snitt 39). Høyesterett gikk gjennom de relevante momentene og fant at disse «med tyngde [talte] for at A var arbeidstaker». Høyesterett påpekte deretter at «helhetsvurderingen skal imidlertid ikke være en mekanisk anvendelse av momentene, og spørsmålet blir om det er andre forhold som tilsier at A likevel ikke er å anse som arbeidstaker» (avsnitt 57). Høyesterett fant ikke at det forelå slike forhold.

I den andre dommen (Rettstidende 2013 s. 342), fant Høyesterett at en privat part i avtale med barnevernet om beredskapshjem ikke var å anse som arbeidstaker, men som oppdragstaker. Høyesterett uttalte at «gjennomgangen av de tradisjonelle kriteriene viser at det er momenter som trekker i begge retninger, og gir etter mitt syn ikke grunnlag for sikker konklusjon. Når jeg blir stående ved at C er oppdragstaker, skyldes det særlig at oppdraget etter sin karakter skiller seg markert fra ordinære arbeidsforhold» (avsnitt 61 og 62).

Også i en dom fra 2016 (HR-2016-1366-A – Avlaster II) kom Høyesterett til at en avlaster og støttekontakt for familien til en gutt med et særlig omsorgsbehov måtte anses som arbeidstaker og ikke som oppdragstaker. Det ble lagt vekt på at avlasteren måtte stille sin egen arbeidskraft til disposisjon og ikke kunne overlate til andre å utføre arbeidet. Videre ble det lagt vekt på at hun hadde ansvar for å underordne seg kommunens ledelse og kontroll, selv om kommunen overlot til familien å løpende instruere om gjennomføring av arbeidsoppgavene. Retten la ikke vekt på at arbeidet for en stor del ble utført i avlasterens bolig, fordi kjernen i oppgaven ikke var å tilby gutten et annet hjem, men å avlaste familien. Endelig la retten vekt på at det var kommunen som bar risikoen for arbeidsresultatet, fordi det er kommunen som etter loven skal sørge for at avlastingsstjenesten blir levert.

Alle faktorer som påvirker balansen i styrkeforholdet mellom partene kan ha betydning for vurderingen.

Så langt utvalget kjenner til, er det ikke avgjort av domstolene i Norge eller i andre europeiske land hvorvidt tjenestetilbydere knyttet til digitale plattformer må anses som arbeidstakere eller oppdragstakere. Det verserer imidlertid saker i enkelte land om dette. I en dom fra en britisk arbeidsdomstol fikk to Uber-sjåfører nylig medhold i at de har krav på grunnleggende arbeidstakerrettigheter, blant annet minstelønn og betalt ferie. Saken er påanket (Employment Tribunals, London, oktober 2016).

Spørsmålet om det foreligger arbeidstakerforhold vil ikke i alle tilfeller utelukkende kunne avgjøres på grunnlag av nasjonal rett. Enkelte direktiver definerer arbeidstakerbegrepet, for eksempel rammedirektivet om arbeidsmiljø (rådsdirektiv 89/391/EØF), og disse definisjonene må legges til grunn nasjonalt.

Andre direktiver berører ikke direkte arbeidstakerbegrepet, til tross for at de gjelder for arbeidstakere. Også for disse direktivene har EU-domstolen i stigende grad gjennom praksis utviklet et felles arbeidstakerbegrep, som er inspirert av domstolens praksis om arbeidstakernes frie bevegelse. En tredje gruppe direktiver overlater uttrykkelig å bestemme innholdet av arbeidstakerbegrepet til nasjonal lovgivning og praksis. Nasjonal regulering kan uansett ikke utformes slik at den hindrer at slike direktiver får effekt. Alle de nevnte kategoriene direktiver finnes innlemmet i EØS-avtalen. Se for øvrig om EU-rettens arbeidstakerbegrep under punkt 5.3.

5.2.1.2 *Arbeidstakerforhold eller oppdragsforhold i delingsøkonomien*

Omfanget av atypiske tilknytningsformer i arbeidslivet har vært økende internasjonalt. Europakommisjonen (2016d) peker på at grensene mellom å være ansatt og selvstendig næringsdrivende/frilanser har blitt utvisket i de senere årene. Kommisjonen uttaler innledningsvis:

At the same time, the collaborative economy often raises issues with regard to the application of existing legal frameworks, blurring established lines between consumer and provider, employee and self-employed, or the professional and non-professional provision of services.

Ut fra gjeldende norsk rett er det ikke *generelt* mulig å svare ja eller nei på spørsmålet om det foreligger et arbeidsforhold mellom de digitale plattformene i delingsøkonomien og de som yter tjenester gjennom dem. Dette må vurderes konkret opp mot arbeidsmiljøloven, ferieloven, folketrygdloven osv. Det er stor variasjon mellom de forskjellige plattformene når det gjelder ytelsen, grad av styring fra plattformene eller kunde, krav til utførelsen og annen oppfølging, vilkår for å tilknytte seg plattformen, varighet og omfang av tilknytningen osv. Den formelle tilknytningen til plattformen kan også tenkes å variere mellom tjenesteytere innenfor samme plattform ut fra en samlet vurdering av den enkeltes organisatoriske og økonomiske avhengighetsforhold. Det kan tenkes at

en som langvarig har ytt tjenester gjennom en plattform og baserer hele sin inntekt på dette, etter omstendighetene må anses som arbeidstaker, mens en som kun sporadisk og for en mindre biinntekt yter tjenester gjennom samme plattform, ikke kan vurderes som dette. Bedømmelsen av om den som utfører arbeidet er arbeidstaker eller ikke, beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering.

Utvalget vil derfor peke på momenter som kan ha betydning for helhetsvurderingen.

Det er et sentralt moment ved avgjørelsen av om det foreligger arbeidstakerforhold om den som utfører arbeid har personlig arbeidsplikt, fordi dette sier noe om den enkeltes avhengighets- og underordningsforhold. Kan tjenesteyteren velge å benytte andre til å gjøre jobben for seg, taler det for oppdragsforhold. I Avlaster II går Høyesterett så langt som å si at det utelukker arbeidstakerforhold dersom en kan la medhjelpere utføre arbeidet som det er gjort avtale om. Selv om det ikke uttrykkelig er fastsatt at tjenesten skal ytes av en bestemt person, kan vilkår eller funksjoner ved plattformen trekke i denne retning. For eksempel gjelder det dersom det kun er enkeltpersoner som godkjennes som tjenesteytere, om pålogging på plattformen kun kan gjøres personlig, om avtalen som inngås med tjenestemottakeren/kunden er personlig, om det er et personlig evalueringssystem osv. Dette vil variere fra plattform til plattform.

Det taler for arbeidstakerforhold dersom det gjelder en løpende arbeidsplikt, dvs. at tjenesteyter må stå løpende til disposisjon. Dersom tjenesteyter har anledning til å avvise oppdrag, har frihet til selv å velge når han/hun skal arbeide, fritt kan ha flere oppdragsgivere parallelt osv., er det momenter som taler mot arbeidstakerforhold. Selv om tjenesteyter formelt har stor frihet til å velge når arbeidet skal utføres, kan dette reelt begrenses av ulike ordninger som finnes i avtaleforholdet eller plattformen. Det kan for eksempel tenkes at tjenesteyter blir slettet fra plattformen etter en periode med inaktivitet, eller det formidles sterke anbefalinger om å ta oppdrag fra plattformene, noe som i realiteten kan oppleves som et press til å jobbe mer enn etter eget valg. Også dette vil variere mellom ulike plattformer.

Et tredje forhold som er av vesentlig betydning, er hvorvidt tjenesteyter har plikt til å underordne seg andres ledelse, instruksjon og kontroll. Det at tjenesteyter ikke kan instrueres om hvordan oppgaven skal utføres, kan løse oppgaven slik han/hun ønsker og kun står ansvarlig for selve arbeidsresultatet, taler mot arbeidstakerforhold.

Dersom tjenesteyter på tross av dette styres sterkt gjennom plattformen, og i realiteten ikke har noen valg for hvordan tjenesten skal utføres, kan det likevel tale for arbeidstakerforhold. Også det at plattformeier legger til rette for kundens instruksjon og styring vil ha betydning ved vurderingen. (jf. Avlaster I og Avlaster II). Hvis for eksempel kunden i stor grad kan bestemme hvordan tjenesten skal utføres og oppfordres til å kontrollere og rapportere på utførelsen, kan det være et moment som taler for at det foreligger arbeidstakerforhold.

Det at tjenesteyter benytter sitt eget utstyr, for eksempel egen bil, for å utføre oppgaven, er et moment som tradisjonelt har talt for at det foreligger oppdragsforhold og ikke arbeidstakerforhold. Dette er det vanlige for dem som tilbyr sine tjenester gjennom digitale plattformer.

Andre momenter som etter gjeldende rett er av betydning, er hvem av partene som har risikoen for det endelige arbeidsresultatet, hvordan godtgjøring skjer, stabiliteten i tilknytningen og antall «oppdragsgivere». Det må foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering av tilknytningen mellom tjenestetilbyder og plattformen som sådan.

Noe annet er at mange av tjenestetilbyderne, uavhengig av formell status, trolig ikke vil anse seg som arbeidstaker etter arbeidsmiljøloven, men som oppdragstaker. Dette vil kunne ha bakgrunn i et ønske om en friere og mer selvstendig stilling eller at man ikke ønsker å utfordre plattformeier i spørsmålet om formell tilknytning. Etter gjeldende rett er det den enkelte som må forfølge en rett til ansettelse dersom vedkommende mener at det i realiteten foreligger et arbeidstakerforhold og ikke et oppdragsforhold. Det krever at tjenestetilbyderen ønsker å bli ansett som arbeidstaker og mener å ha rettigheter som dette.

5.2.2 Arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven

Arbeidsgiver er i arbeidsmiljøloven definert som «enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste», jf. § 1-8 andre ledd. Bestemmelsen utgjør motsatsen til bestemmelsen om hvem som anses som arbeidstaker. Arbeidstaker-vurderingen vil i utgangspunktet være avgjørende for vurderingen av hvem som er arbeidsgiver, fordi arbeidsgiver er avtalemotparten til arbeidstaker i et ansettelsesforhold. Foreligger det et ansettelsesforhold i arbeidsrettslig forstand, har arbeidstaker fullt vern og arbeidsgiver fulle arbeidsgiverplikter.

Dersom det er avklart at det *ikke* foreligger et arbeidsforhold mellom kontraktspartene, kan det likevel eksistere visse plikter mellom partene. En arbeidsgiver kan i kraft av sitt driftsansvar ha et visst ansvar overfor andre enn egne arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 2-2. En arbeidsgiver kan også i kraft av sin innflytelse overfor andre være pålagt å følge visse regler overfor andre enn egne arbeidstakere, blant annet om forbud mot diskriminering av arbeidssøkere.

I Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 6.2.1 framgår det at

som alminnelig regel vil det rettssubjekt som er arbeidsgiver være sammenfallende med arbeidsgivers virksomhet. For de fleste praktiske tilfeller vil en virksomhet være det som etter alminnelig språkbruk er en bedrift. Hovedregelen er at arbeidstakers rettigheter er knyttet til den enkelte virksomhet, og de pliktene loven pålegger arbeidsgiver gjelder innenfor den enkelte virksomhet. Er det en juridisk person som eier og driver virksomheten vil det være den juridiske person som er arbeidsgiver, mens arbeidsgiverfunksjonene vil utøves av den juridiske persons organer eller andre som kan opptre på dennes vegne. Arbeidsgiver er vedkommende aksjeselskap, andelslag, stiftelse, statsforetak, statsetat, fylkeskommune eller kommune og så videre.

Av lovproposisjonen følger det videre at det i enkelte tilfeller vil kunne foreligge delt arbeidsgiveransvar.

5.2.3 Arbeidstaker, frilanser og selvstendig næringsdrivende etter folketrygdloven

En yrkesaktiv persons tilknytning til folketrygden avhenger av hvilken type arbeidsforhold vedkommende har. Det skilles mellom tre typer: arbeid i tjenesteforhold (arbeidstaker), arbeid utenfor tjenesteforhold (frilansere) og selvstendig næringsvirksomhet.

Med arbeidstaker menes enhver som arbeider i en annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse, jf. lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 1-8. Verken frilansere eller selvstendig næringsdrivende omfattes av begrepet «arbeider i en annens tjeneste». Dette skillet er avgjørende for en persons tilknytning til folketrygden. Det er flere momenter som tillegges vekt ved avgjørelsen av om en person skal regnes for å

være i en annens tjeneste (arbeidstaker) eller ikke. Dette omfatter blant annet om:

- personen har stilt sin arbeidskraft til disposisjon for en annen person (arbeidsgiveren),
- vedkommende er underlagt instruksjonsmyndighet og tilsyn,
- vedkommende har personlig ansvar for arbeidsresultatet,
- vedkommende har plikt til å utføre arbeidet personlig,
- vedkommende benytter en annens (arbeidsgiverens) redskaper, materialer og lokaler,
- det foreligger en arbeidsavtale.

Folketrygdlovens arbeidstakerbegrep tilsvarer langt på vei arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven § 1-8, men med den forskjell at folketrygdens arbeidstakerbegrep setter som vilkår at det arbeides for lønn eller annen godtgjørelse, mens arbeidstakerbegrepet etter arbeidsmiljøloven ikke forutsetter dette.

Med selvstendig næringsdrivende menes enhver som for egen regning og risiko driver en vedvarende virksomhet som er egnet til å gi nettoinntekt, jf. folketrygdloven § 1-10. Når Arbeids- og velferdsetaten (NAV) skal avgjøre om en person er selvstendig næringsdrivende, legges det vekt på en rekke momenter, som blant annet om vedkommende har ansvaret for resultatet av virksomheten, om vedkommende har arbeidstakere i sin tjeneste eller nytter frilansere, om vedkommende driver virksomheten fra et fast forretningssted (kontor, verksted e.l.), om vedkommende har den økonomiske risikoen for virksomheten og om vedkommende bruker egne driftsmidler. Dette følger av folketrygdloven § 1-10 andre ledd. Dersom etaten er i tvil, er det praksis for å legge vekt på skattemyndighetenes standpunkt til hvorvidt en person er selvstendig næringsdrivende eller ikke.

Folketrygdloven definerer en frilanser som en person som utfører arbeid eller oppdrag utenfor tjeneste og som ikke er selvstendig næringsdrivende, jf. folketrygdloven § 1-9. Frilansere utfører arbeidet for egen regning og risiko. De er ikke underlagt en arbeidsgivers instruksjonsmyndighet eller løpende kontroll med arbeidet. Likhetspunktene med arbeidstakergruppen kommer til uttrykk ved at de begge regnes som lønsmottakere av skattemyndighetene. De behandles likt med arbeidstakere når det gjelder fastsettelse av pensjonsgivende inntekt og folketrygdavgift. I en avgjørelse fra Høyesterett (HR-2016-589-A) er det slått fast at frilanserbegrepet i folketrygdloven § 1-9 må regnes som en sekkebestemmelse som gjelder enhver som verken er arbeidstaker eller selv-

stendig næringsdrivende. Ordførere, som er kommunalt folkevalgte personer, ble av Høyesterett ikke ansett som arbeidstakere (eller selvstendig næringsdrivende) og må derfor anses som frilansere. Det er ifølge Agenda/Samfunnsviterne (2016) likevel mest vanlig å finne frilansere innen journalistikk og kunst- og kulturarbeid.

5.2.4 Arbeidsmiljøloven

5.2.4.1 Innledning

Det finnes ulike vernelover på arbeidsrettens område. Særlig viktig er arbeidsmiljøloven, som regulerer sentrale rettigheter og plikter mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Det sentrale inngangsvilkåret for at loven skal komme til anvendelse, er lovens arbeidstakerbegrep, jf. arbeidsmiljøloven § 1-2 første ledd, hvor det følger at «loven gjelder for virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, med mindre annet er uttrykkelig fastsatt i loven».

Helt unntaksvis er det slik at andre enn arbeidstakere er omfattet av deler av loven, eller motsatt at enkelte arbeidstakere er unntatt fra deler av regelverket.

For øvrig gir arbeidsmiljøloven § 1-4 første ledd hjemmel til å fastsette forskrifter om at lovens regler helt eller delvis skal gjelde for virksomhet som ikke sysselsetter arbeidstaker.

5.2.4.2 Fullt forsvarlig arbeidsmiljø – arbeidsgivers og arbeidstakers plikter

Lovens kapitler 2, 3 og 4 har omfattende regelverk som først og fremst pålegger arbeidsgiver plikter i tilknytning til helse, arbeidsmiljø og sikkerhet (HMS) i virksomheten. Formålet er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger og har en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet (§ 1-1 bokstav a).

Det stilles krav om at arbeidets organisering, tilrettelegging, ledelse, arbeidstidsordninger, lønssystemer, teknologi osv. ikke utsetter arbeidstakerne for uheldige belastninger, men at sikkerhetshensyn ivaretas. Virksomheten skal legge vekt på å forebygge skader og sykdommer. Arbeidstakerne skal gis nødvendig opplæring og informasjon ved endringer og omstillinger. Det stilles generelle krav til både det psykososiale og det fysiske arbeidsmiljøet. Et omfattende forskriftsregelverk utdyper kravene i HMS-reglene i arbeidsmiljøloven.

Arbeidsgiver skal sørge for at det gjennomføres et systematisk HMS-arbeid i virksomheten og plikter å knytte til seg en bedriftshelsetjeneste når risikoforholdene tilsier det.

Også arbeidstakerne skal medvirke i det systematiske HMS-arbeidet, det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten og skal aktivt medvirke til gjennomføring av HMS-tiltak som iverksettes.

Regler som gjelder andre enn arbeidsgivers egne ansatte

Arbeidsgivers plikter på HMS-området gjelder fullt ut for egne arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1. Plattformer som inngår tradisjonelle arbeidsavtaler med sine tjenesteytere, vil dermed ha et fullt HMS-ansvar for disse. En arbeidsgiver vil imidlertid også kunne ha HMS-plikter overfor andre enn egne arbeidstakere. Dersom arbeidsgiver har selvstendige oppdragstakere som utfører arbeid i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning, påligger det arbeidsgiver en plikt til å sørge for at også disse sikres et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 2-2. Det knytter seg en viss usikkerhet til om bestemmelsen kommer til anvendelse for oppdragstakere i delingsøkonomien. Dette skyldes for det første at bestemmelsens anvendelse forutsetter at plattformen faller inn under arbeidsmiljølovens arbeidsgiverbegrep/virksomhetsbegrep, og for det andre er det en viss usikkerhet om bestemmelsen er ment å omfatte digital virksomhet.

5.2.4.3 Arbeidstid

Det gjelder en generell regel om at arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske og psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhets hensyn.

Den alminnelige arbeidstiden skal ikke overstige et visst timetall per døgn og per uke. Ved skift- og turnusarbeid skal den alminnelige arbeidstiden være noe kortere. Dersom arbeidstiden legges til ulike tider på døgnet, skal det i samarbeid med de tillitsvalgte utarbeides en arbeidsplan som viser når den enkelte arbeidstaker skal arbeide. Den alminnelige arbeidstiden kan gjennomsnittsberegnes innen ulike rammer etter skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, mellom virksomheten og de tillitsvalgte eller etter samtykke fra Arbeidstilsynet.

Loven har regler om overtidsarbeid og overtidsgodtgjøring, daglig og ukentlig arbeidsfri og

hvilepauser, samt bruk av søndagsarbeid og nattarbeid.

De fleste arbeidstidsbestemmelsene får ikke anvendelse for arbeidstakere i ledende eller særlig uavhengig stilling. Det er for øvrig adgang til å gjøre unntak fra en del av bestemmelsene på grunnlag av tariffavtale inngått med sentral fagforening og for en del av bestemmelsene etter samtykke fra Arbeidstilsynet.

5.2.4.4 Ansettelse og opphør av arbeidsforhold

Et av arbeidsmiljølovens formål er å sikre trygge og forutsigbare ansettelsesforhold for den enkelte. Dette hensynet kommer særlig til uttrykk gjennom stillingsvernsreglene i loven. Utgangspunktet i loven er at arbeidstaker skal ansettes fast, dvs. på ubestemt tid (kapittel 14). Det er begrenset adgang til midlertidig ansettelse, blant annet når arbeidet er av midlertidig karakter, i vikariat eller på generelt grunnlag i inntil 12 måneder. Det sist nevnte grunnlaget innebærer at arbeidsgiver kan bruke midlertidige ansettelser uten at arbeidets art er midlertidig eller klart avgrenset fra virksomhetens vanlige arbeidsoppgaver. Det gjelder begrensninger på gjentakelse av slik midlertidig ansettelse og på omfanget i virksomheten. Midlertidig ansatte har krav på fast ansettelse etter en viss tid i arbeid.

Det er et krav i arbeidsmiljøloven at det i alle arbeidsforhold skal inngås en skriftlig arbeidsavtale. Formålet er å sikre at vesentlige sider ved selve ansettelsen og arbeidsforholdet er presisert.

I forbindelse med opphør av arbeidsforhold (kapittel 15) gjelder det oppsigelsesfrister, som gir arbeidstaker noe tid på å innrette seg etter situasjonen og til å søke nytt arbeid. Det kreves saklig grunn for oppsigelse, begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold. Enkelte grupper har et særskilt oppsigelsesvern, blant annet ved sykdom og i forbindelse med svangerskap og fødsel. Er en oppsigelse usaklig, er den også ugyldig, og arbeidstaker har som hovedregel krav på å gå tilbake til sin stilling. I tillegg kan arbeidstaker kreve erstatning.

5.2.4.5 Kontrolltiltak i virksomheten, personvern

Arbeidsmiljøloven har regler om kontrolltiltak i kapittel 9. Kontrolltiltak overfor arbeidstakerne kan bare iverksettes når tiltaket har saklig grunn i virksomhetens forhold og ikke innebærer en uforholdsmessig belastning for arbeidstakerne. Behovet for, utforming, gjennomføring og vesentlige endringer i kontrolltiltak skal drøftes så tidlig som

mulig med de tillitsvalgte. Arbeidsgiver skal informere om formål, praktiske konsekvenser osv. før gjennomføring, samt jevnlig evaluere et iverksatt tiltak.

Arbeidsgiver kan ikke innhente helseopplysninger i forbindelse med ansettelser, med mindre det er nødvendig for utførelsen av arbeidet. Medisinske undersøkelser av arbeidssøker og arbeidstakere kan bare kreves i enkelte særlig begrunnede tilfeller. For øvrig gjelder personopplysningsloven.

5.2.4.6 Tilsyn, oppfølging og håndheving av arbeidsmiljølovens regler

Arbeidsmiljøloven inneholder både *offentligrettslige* vernebestemmelser om helse, miljø og sikkerhet, og *privatrettslige* regler knyttet til de avtalerettslige sidene av forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

Lovens offentligrettslige bestemmelser håndheves av Arbeidstilsynet. Særlig gjelder det bestemmelser om krav til arbeidsmiljøet, arbeidstid, arbeidsgivers og arbeidstakers plikter, verneorganisasjon mv. Arbeidstilsynet har en rekke reaksjonsformer til disposisjon ved brudd på reglene. Arbeidstilsynet kan blant annet gi pålegg om utbedring innen en fastsatt frist og ilegge tvangsmulkt for å framtvinge etterlevelse. Etter omstendighetene kan det fattes vedtak om stansing av virksomhet, og det kan ilegges overtredelsesgebyr. Brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om HMS er dessuten straffesanksjonert, jf. kapittel 19.

Lovens privatrettslige regler må som hovedregel håndheves av den enkelte private part, som for eksempel reglene om ansettelse og oppsigelse. De privatrettslige reglene i loven regulerer rettsforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Reglene som fastsetter rettigheter og plikter for den enkelte i avtaleforholdet, må derfor i all hovedsak følges opp av den enkelte selv, og om nødvendig ved hjelp av domstolene. På dette området har Arbeidstilsynet kun en informasjons- og veiledningsrolle.

5.2.5 Folketrygdens ytelser hvor det skilles mellom arbeidstaker, frilanser og selvstendig næringsdrivende

5.2.5.1 Innledning

Alle som er bosatt i Norge og oppholder seg her lovlig, vil være medlemmer i folketrygden. Foruten at de må være bosatt i Norge, er det et krav at oppholdet er ment å vare eller har vart i minst

12 måneder. Kravene er de samme for arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og frilansere har de samme rettigheter når det gjelder de fleste ytelsene fra folketrygden, med unntak av sykepenger og dagpenger, samt særytelser ved yrkesskade og yrkessykdom.

5.2.5.2 Sykepenger

Når det gjelder sykepenger etter folketrygdloven kapittel 8, får arbeidstakere 100 pst. dekning opp til 6 ganger grunnbeløpet (G)³. De 16 første kalenderdagene betales av arbeidsgiver, mens folketrygden betaler fra dag 17. Frilansere får 100 pst. fra trygden fra dag 17, de første 16 dagene må de dekke selv. Selvstendig næringsdrivende får 65 pst. dekning fra trygden fra dag 17 og må også dekke de første 16 dagene selv. Dette har sammenheng med at disse gruppene er sin egen arbeidsgiver (derfor fra dag 17), at de ikke alltid mister hele sin inntekt ved sykdom, og – for selvstendig næringsdrivende – at deres innbetaling til folketrygden er lavere i og med at de ikke betaler arbeidsgiveravgift. Arbeidsgiveravgiften er normalt på 14,1 pst. av lønnen. Lønnstakere og frilansere har en trygdeavgift på 8,2 pst. Trygdeavgiften for selvstendig næringsdrivende er på 11,4 pst.. Det betales arbeidsgiveravgift av frilanseres lønnsinntekt.

Selvstendig næringsdrivende kan mot særskilt premie tegne tilleggsforsikring som gir rett til sykepenger med 1) 65 pst. fra første dag, 2) 100 pst. fra 17. dag eller 3) 100 pst. fra første dag. Frilansere kan tegne tilleggsforsikring som gir rett til sykepenger fra første dag. Disse gruppene har dermed mulighet til å betale for samme rett til sykepenger som arbeidstakere. Frivillig tilleggstrygd skal være en selvfinansierende forsikringsordning. Arbeids- og velferdsdirektoratet fastsetter premiesatsene årlig gjennom forskrift. De endrede premiesatsene fra og med 1. januar 2016 er beregnet på grunnlag av utgiftsendringer fra 2014 til 2015.

5.2.5.3 Sykt barn – omsorgspenger

Omsorgspenger (såkalt syktbarn-dager) ytes i all hovedsak av arbeidsgiver (folketrygdloven kapittel 9). Arbeidstakere får dekket 10 stønadsdager per år fra arbeidsgiver, mens frilansere og selvstendig næringsdrivende må dekke dette selv,

³ Grunnbeløpet (G) utgjør per 1. mai 2016 kr 92 576. 6G = kr 555 456.

fordi de anses å være sin egen arbeidsgiver (ventetid). Folketrygden tar over fra dag 11. Ved omsorg for inntil to barn har man rett til 10 stønadsdager, ved omsorg for mer enn to barn har man rett til 15 dager. Det gis videre rett til 10 ekstra stønadsdager dersom man har et kronisk sykt eller funksjonshemmet barn og det er markert høyere risiko for fravær fra arbeidet. Antall stønadsdager doubles ved aleneomsorg. Rett til omsorgspenge gjelder fram til barnet er 12 år, med mindre barnet er kronisk sykt eller funksjonshemmet – da er aldersgrensen 18 år. Omsorgspenge til frilansere og selvstendig næringsdrivende vil i praksis først ytes ved omsorg for mer enn to barn, aleneomsorg eller ved omsorg for kronisk sykt eller funksjonshemmet barn. Frilansere og selvstendig næringsdrivende kan imidlertid få omsorgspenge fra dag én hvis de har omsorg for et kronisk sykt barn eller funksjonshemmet barn over 12 år. Frilansere og selvstendig næringsdrivende har således rett til å få omsorgspenge fra trygden i samme utstrekning som arbeidstakere får denne ytelsen fra trygden og ikke fra arbeidsgiver.

5.2.5.4 Dagpenger

Dagpenger skal kompensere for tapt arbeidsinntekt ved ufrivillig arbeidsledighet. Den arbeidsledige må forut for ledigheten ha hatt lønnsinntekt på minst 1,5 G i siste avsluttede kalenderår eller på minst 3 G i løpet av de siste tre avsluttede kalenderår før søknadstidspunktet.

Arbeidsledigheten må utgjøre et tap i arbeidstid på minst 50 pst. Stønadmottakeren må videre være reell arbeidssøker, dvs. være arbeidsfør, stå tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten og raskt kunne tiltre ethvert heltids- eller deltidsarbeid som han/hun er fysisk og psykisk skikket til å ta. Som hovedregel stilles det også krav til geografisk mobilitet.

Kompensasjonsgraden er om lag 62,4 pst. av tidligere arbeidsinntekt før skatt (inkl. dagpenger og sykepenge) opp til 6 G. Det gis et tillegg på kr 17 per dag per forsørget barn under 18 år. Dagpenger utbetales når den arbeidsledige har vært registrert som arbeidssøker i tre av de siste 15 dagene. Dagpengene inkludert barnetillegg kan ikke utgjøre mer enn 90 pst. av dagpengegrunnlaget. Maksimal dagpengeperiode er 104 eller 52 uker, avhengig av om beregningsgrunnlaget for dagpengene var over eller under 2 G.

Siden lønnsinntekt er et vilkår for rett til dagpenger, vil samme regler gjelde for frilansere som har hatt inntekt innberettet som lønn. Inntekt fra

næringsvirksomhet gir ikke rett til dagpenger etter folketrygdloven kapittel 4. Hovedformålet med dagpenger er å kompensere for *arbeidstakeres* tap av *arbeidsinntekt*. Selvstendig næringsdrivende som også har hatt lønnsinntekt som arbeidstaker, kan likevel ha krav på dagpenger.

Næringsdrivende anses å ha større innflytelse over egen arbeidssituasjon enn arbeidstakere med lønnsinntekt. Næringsdrivende vil dermed kunne styre både arbeidstid og inntekt på en annen måte enn ansatte lønnstakere, for eksempel ved selv å bestemme hvor mye han eller hun vil ta ut av virksomheten til personlig bruk, og hvor mye han eller hun faktisk arbeider i virksomheten. Dette gjør det vanskelig å beregne både tap av inntekt og tap av arbeidstid. Det er heller ikke enkelt å avgjøre når næringsdrivende er reelt arbeidsledige og søkere til annet arbeid.

5.2.5.5 Yrkesskadedekning

Arbeidstakere har rett til yrkesskadedekning hvis de pådrar seg yrkesskader eller yrkessykdommer ifølge folketrygdlovens særregler ved yrkesskader og yrkessykdommer.

Selvstendig næringsdrivende og frilansere er ikke obligatorisk omfattet av yrkesskadetrygden. Frilansere og selvstendig næringsdrivende kan tegne *frivillig* yrkesskadetrygd.

Frivillig yrkesskadetrygd må være tegnet på skadetidspunktet. Frilanser og selvstendig næringsdrivende har da rett til ytelser etter lovens særregler ved yrkesskader og yrkessykdommer under «utøvelse av virksomheten». Det er med hjemmel i folketrygdloven § 23-6 første ledd bokstav e fastsatt forskrift 11. mars 1997 nr. 210 om premie og premiegrunnlag for frivillig yrkesskadetrygd for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

I motsetning til arbeidstakere vil selvstendig næringsdrivende med frivillig yrkesskadetrygd ikke uten videre få dekket det fulle økonomiske tapet ved yrkesskader og yrkessykdommer. For arbeidstakere suppleres folketrygdens særytelser av erstatning under den lovpålagte yrkesskadeforsikringen. Loven hører under Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde, og forvaltes av arbeidsgivers forsikringsselskap. Til sammen sikrer dette tosporssystemet arbeidstakerne full erstatning. Yrkesskedeforsikringsloven gjelder imidlertid ikke for selvstendig næringsdrivende. For å være sikret dekning for sine fulle økonomiske tap må selvstendig næringsdrivende med frivillig yrkesskadetrygd derfor tegne tilleggforsikringer.

Når det gjelder antall selvstendig næringsdrivende/frilansere som benytter muligheten til å tegne frivillig yrkesskadetrygd, vises det til NOU 2004: 3 Arbeidsskadeforsikring. Det framkommer av punkt 10.9.1 at dette ikke er mange. Bakgrunnen antas å være at «langt de fleste har sikret seg mot skader på arbeidsplassen på andre måter, det vil si med en forsikringsløsning.» Videre slås det fast i Prop. 193 L (2012–2013) punkt 5.6.1: «Det foreligger ikke tall på hvor mange næringsdrivende som benytter seg av denne muligheten, men det har i alle år vært klare indikasjoner på at det er svært få. Mange tilpasser heller dekningen i egne forsikringsavtaler ut fra behov.»

5.2.6 Alderspensjon fra folketrygden

Arbeidstakere, frilansere og selvstendig næringsdrivende har samme rett til alderspensjon fra folketrygden, både etter gammel og ny alderspensjon. Beregningsgrunnlaget for pensjonsrettigheter er personinntekt etter lov 26. mars 1999 om skatt av formue og inntekt § 12-2, jf. § 5-10.

For en arbeidstaker er det arbeidsgiveren som sørger for trekk og innbetaling av skatter og avgifter og som innrapporterer inntekt mv. til skatteetaten. Opptjeningen til alderspensjon følger i utgangspunktet «automatisk» av denne rapporteringen, som arbeidstakeren ikke nødvendigvis behøver å forholde seg til. Frilansere og selvstendig næringsdrivende står selv for innrapportering av inntekter til skattemyndighetene (selvdeklareringsprinsippet).

Selvstendig næringsdrivende anses å ha større innflytelse over egen arbeidssituasjon enn arbeidstakere med lønnsinntekt. Selvstendig næringsdrivende vil dermed kunne styre både arbeidstid og inntekt på en annen måte enn ansatte lønnstakere. Avkastningen av investert kapital i foretaket vil i likhet med avkastning av arbeidet kunne påvirke beregnet personinntekt for den selvstendig næringsdrivende hvis avkastningen av kapitalen avviker fra normalavkastningen. Den beregnede personinntekten er vedkommendes pensjonsgivende inntekt for det enkelte år, og styrer dermed også opptjeningen til alderspensjon.

5.2.7 Tjenestepensjoner

Lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenestepensjon trådte i kraft i 2006. Loven pålegger foretak å ha en pensjonsordning med alderspensjon og premiefritak ved uførhet for de ansatte i foretaket. I loven betyr «foretak» ethvert rettssubjekt som har arbeidstaker i sin tjeneste. Foretak

kan oppfylle pliktene etter loven ved å opprette tjenestepensjonsordning etter reglene i lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon, lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon eller lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenestepensjon, og med et innskudd som minst tilsvarer 2 pst. av lønn mellom 1 og 12 G.

Ordningene gir skattefordeler, blant annet ved at arbeidsgiver løpende får fradrag for innskudd og premier uten at arbeidstaker må skatte av inntekten fra samme tidspunkt, men innebærer også blant annet krav om at ansatte skal likebehandles.⁴ Ordningene kan ikke rette seg inn mot én ansatt eller en liten gruppe av ansatte. De maksimale innskuddssatsene i innskuddsordningene er 7 pst. av all lønn opp til 12 G. I tillegg har bedriftene adgang til å betale et ytterligere innskudd på 18,1 pst. av lønn mellom 7,1 og 12 G.

Selvstendig næringsdrivende og frilansere regnes ikke som foretak etter lovene og har ikke plikt til å opprette pensjonsordning. Selvstendig næringsdrivende og frilansere er imidlertid gitt adgang til å opprette tjenestepensjonsordning etter reglene i innskuddspensjonsloven. Fordi «foretak» og «ansatt» i slike tilfeller er samme person, er retten til fradrag også knyttet til samme person. Selvstendig næringsdrivende får blant annet fradrag for innskudd for seg selv uten at den økonomiske verdien av innskuddet blir skattbar inntekt fra samme tidspunkt. Inntil 4 pst. av inntekt mellom 1 og 12 G kan settes av i slike ordninger. Eventuelt avsatte midler i slike spareordninger inngår ikke i beregnet personinntekt og bidrar dermed isolert sett til å redusere pensjonsopptjeningen i folketrygden.

I NOU 2010: 6 vurderte Banklovkommissjonen enkelte av pensjonslovene i privat sektor. Banklovkommissjonen la til grunn at det så langt som mulig burde etableres like grenser og like bestemmelser for selvstendige næringsdrivende og frilansere og alminnelige lønsmottakere. Banklovkommissjonen foreslo en lovendring i samsvar med dette. Ved oppfølgingen av utredningen fulgte Finansdepartementet ikke opp denne delen av Banklovkommissjonens utkast. Departementet viste til at økonomiske parametere for innskuddspensjonsordninger skulle vurderes sammen med ny modell for ytelsesbaserte ordninger som var ventet å komme i utredningens del II (Prop. 6 L (2010–2011) side 30).

Banklovkommissjonen har senere kommet med blant annet utredningene NOU 2012: 13 Pen-

⁴ Inntekten beskattes når den tas ut av ordningen, men da som pensjon (lavere).

sjonslovene og folketrygdreformen II og NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV med utkast til ulike nye kollektive alderspensjonsprodukter i privat sektor.

Banklovkomisjonens forslag om selvstendig næringsdrivendes pensjonssparing vurderes av Finansdepartementet og sees i sammenheng med skatte- og pensjonssystemet for øvrig.

5.2.8 Oppsummering

En oppsummering av regelverk som beskrevet i punktene 5.2.4 til 5.2.7 følger av tabell 5.1.

5.3 EUs tilnærming

Europakommisjonen sendte 2. juni 2016 ut en melding (med medfølgende arbeidsdokument) som inneholder analyse og retningslinjer for de-

lingsøkonomien, med tittelen «Communication on European Agenda for the collaborative economy» (Europakommisjonen, 2016d og 2016e).

Meldingen inneholder blant annet vurderinger av arbeidstaker/arbeidstakerforhold i delingsøkonomien. Mens EUs medlemsstater er ansvarlig for å fastlegge hvem som er arbeidstaker etter nasjonal rett, er det på EU-nivå nødvendig å avklare hvem som har rettigheter som arbeidstaker i henhold til EU-retten. EU-domstolen har slått fast at:

The essential feature of an employment relationship is that for a certain period of time a person performs services for and under the direction of another person in return for which he receives remuneration.

Hvorvidt det foreligger et arbeidstakerforhold etter EU-retten, må avgjøres på basis av en konkret vurdering av hver sak, tatt i betraktning det som

Tabell 5.1 Skjematisk oversikt over hvilke regler som kommer til anvendelse på hhv. arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og frilansere

Regelverk	Arbeidstakere	Selvstendig næringsdrivende	Frilansere
Uføretrygd	Ja	Ja	Ja
Sykepenger	Fra første dag. Ytes med 100 pst. av grunnlaget.	Etter 16 dager – ytes med 65 pst. av grunnlaget. Kan tegne tilleggsforsikring for 100 pst. av grunnlaget og/eller fra første dag.	Etter 16 dager – ytes med 100 pst. av grunnlaget. Kan tegne tilleggsforsikring for 100 pst. av grunnlaget fra første dag.
Arbeidsavklaringspenger	Ja	Ja	Ja
Pleiepenger	Ja	Ja	Ja
Omsorgspenger (syke barn)	Ja	Etter 10 dager	Etter 10 dager
Alderspensjon fra folketrygden	Ja	Ja	Ja
Tjenestepensjon	Ja	Nei	Nei
Dagpenger	Ja, etter tre ventedager	Nei	Som for ansatte dersom inntekten er utbetalt og innberettet som lønn.
Yrkesskadetrygd	Ja	Nei, men kan tegne frivillig forsikring	Nei, men kan tegne frivillig forsikring
Yrkesskadeforsikring	Ja	Nei	Nei
Arbeidsmiljøloven, bl.a. HMS, arbeidstid, permisjoner, stillingsvern	Ja	Nei (med noen unntak for regler om arbeidsmiljø og diskriminering)	Nei (med noen unntak for regler om arbeidsmiljø og diskriminering)

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet.

karakteriserer forholdet mellom plattformen og den underliggende tjenesteyter, samt utførelsen av oppgavene. Det oppstilles tre kumulative kriterier for når en person regnes som arbeidstaker etter EU-retten:

- Underordning – tjenestetilbyderen opptrer under ledelse av plattformen, der sistnevnte bestemmer hva som skal gjøres, avlønning og arbeidsvilkår.
- Arbeidets art – tjenesten eller arbeidet som utføres, må ha et visst omfang og en viss økonomisk verdi. Det avgrenses mot tjeneste/arbeid i så liten skala at det må anses som marginalt.
- Avlønning – kriteriet skal skille mellom en tjenestetilbyder og en frivillig. Avlønning ut over kompensasjon for kostnader vil være å regne som avlønning etter dette kriteriet.

Kommisjonen konkluderer med å henstille til medlemslandene å vurdere det nasjonale arbeidsrettslige regelverket i lys av arbeidstakeres og selvstendig næringsdrivendes ulike behov i den digitale hverdagen så vel som behovene til innovative forretningsmodeller i delingsøkonomien. Målet er å bidra til full utnyttning av den enkeltes potensielle, øke deltakelsen i arbeidsmarkedet og konkurransekraften, og samtidig sikre rettferdige arbeidsvilkår og tilstrekkelig og bærekraftig sosial beskyttelse. Kommisjonen henstiller også til medlemslandene om å gi veiledning om anvendelsen av nasjonalt regelverk ut fra arbeidsmønstre i delingsøkonomien.

5.4 Virkninger av delingsøkonomien for arbeidslivet, herunder for arbeidstakere og oppdragstakere

Delingsøkonomien kan ha virkninger på arbeidsmarkedet og for den enkelte oppdragstaker eller arbeidstaker. I det følgende ses det først nærmere på mulig innvirkning på arbeidsmarkedets struktur og funksjonsmåte, arbeidsinkludering, lønnsdannelse og inntektsforhold. Videre ses det nærmere på mulig innvirkning av delingsøkonomien på den enkelte tilbyders situasjon.

5.4.1 Arbeidslivets struktur og organisering

Arbeidsplassen er en viktig sosial arena som bidrar til personlig og faglig utvikling for den enkelte, og som er med på å forme livet for de fleste. Arbeidsplassen har viktige funksjoner for samfunnet ved å bidra til meningsbrytning og samfunnskunnskap, fellesskap og tillit. Det er også her

unge og andre nykommere i arbeid opplæres i arbeidslivets rutiner og dermed inkluderes i samfunnet i bredere forstand. Den tradisjonelle arbeidsplassen har også vært rammen om samarbeidet mellom lokale parter, som igjen danner grunnlag for tariffavtaler og partssamarbeidet på sentralt nivå, og som er blant de forhold som utgjør kjernen i den norske arbeidslivsmodellen.

Delingsøkonomien kan påvirke arbeidslivets organisering ved at mindre økonomisk aktivitet skjer i virksomheter og mer økonomisk aktivitet finner sted mellom privatpersoner direkte i et internettbasert marked (plattform), jf. omtale i kapittel 4. Videre tilrettelegger digitale plattformer for at også tradisjonelle bedrifter kan hente inn arbeidskraft på en enkel og svært fleksibel måte for kortere eller lengre perioder. Figur 5.1 gir eksempler på plattformer der private og bedrifter er de typiske kjøperne av tjenester, med overvekt av fysisk leveranse blant de tjenestene som retter seg mot privatpersoner. Forskjellen mellom bedrifter og privatpersoner som kjøpere er derimot mindre når det gjelder skillet mellom kapitalintensive og arbeidskraftintensive tjenester.

Arbeid som selvstendig næringsdrivende eller frilanser i delingsøkonomien er en form for atypisk arbeid (definert som arbeid som ikke er fulltids ansettelse). Omfanget av atypiske tilknytningsformer i norsk arbeidsliv er så langt relativt beskjedent. Så langt kan det heller ikke sies at omfanget av delingsøkonomien endrer dette bildet. Dette kan ha sammenheng med at delingsøkonomien i Norge så langt har vært mest framtrødende innen kapitalintensive tjenester som transport og utleie av bolig, bil eller andre kapitalgjenstander, jf. figur 5.1. De langsiktige konsekvensene av digitalisering og nye måter å organisere arbeidet på kan likevel bli merkbare. Plattformbaserte tjenester kan også medføre nettverkseffekter (størrelse er en fordel i seg selv) slik at få, store aktører dominerer enkelte markeder for levering av tjenester globalt eller nasjonalt. Dette kan igjen påvirke arbeidstakernes posisjon i disse markedene.

5.4.2 Arbeidsmarkedets funksjonsmåte

Det norske arbeidsmarkedet er blant annet kjennetegnet ved høy yrkesdeltakelse, lav ledighet og høy produktivitet.⁵ Nivået på arbeidsledigheten påvirkes blant annet av hvor raskt og hvor effek-

⁵ Yrkesdeltakelsen er antall personer i arbeidsstyrken som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder. Arbeidsstyrken er summen av sysselsatte og arbeidssøkere og utgjør tilbudet av arbeidskraft.

tivt arbeidssøkere og arbeidsgivere finner hverandre. Produktivitetsveksten avhenger blant annet av hvor raskt arbeidskraften beveger seg dit den gir størst avkastning. Kjernen i delingsøkonomien er å koble ledige oppgaver (jobber) med tjenesteytere. Dermed har digitale plattformer potensial til å påvirke arbeidsmarkedet på en grunnleggende måte.

Ifølge tradisjonell søketeori for arbeidsmarkeder er det et grunnleggende informasjonsproblem ved at arbeidssøkere og virksomheter med ledige stillinger mangler informasjon om hvordan de kan finne hverandre. Dette skaper friksjoner i arbeidsmarkedet, dvs. det tar tid og medfører kostnader å søke etter og finne en arbeidssøker/ledig stilling. Når søkekostnadene går ned, er arbeidssøkerne villige til å investere litt mer tid til å søke etter en bedre jobb. Nedgang i søkekostnadene i markedet kan føre til at produktiviteten øker gjennom at arbeidssøkere og bedrifter stiller høyere krav til lønn og produktivitet. Samtidig vil lavere friksjoner normalt medføre kortere ledighetsperioder og lavere arbeidsledighet.

Delingsøkonomien innebærer hyppige bevegelser mellom oppdrag av begrenset varighet, til forskjell fra tradisjonelle, faste arbeidstaker-arbeidsgiver-forhold. Delingsøkonomi bygger på at kjøpere og selgere av arbeidskraft møtes på digitale plattformer som er lett tilgjengelige, hvor mange deltar og der tidsbruken og kostnaden ved å treffe mange potensielle avtalepartnere er svært lav. I disse markedene reduseres transaksjonskostnader sammenliknet med det tradisjonelle arbeidsmarkedet. Dette kan ikke minst være en fordel for tilbydere og kjøpere av spesialiserte tjenester.

Ved handel mellom privatpersoner kan det være et problem at kjøpere og selgere mangler informasjon om hverandre. I digitale markeder finnes det tilbakemeldingssystemer som består i at kjøper eller begge parter i en transaksjon gir tilbakemelding eller skår til motparten som blir synlig for andre deltakere på plattformen. Dette kan redusere informasjonsproblemer i markedet, selv om det kan være utfordringer knyttet til kvaliteten på tilbakemeldingssystemer, spesielt på plattformer med gjensidig tilbakemelding (Tadelis, 2016, Horton og Golden, 2015).

Codagnone m.fl. (2016) peker dessuten på at digitale arbeidsmarkeder, gjennom å koble et stort antall oppdragstakere og kjøpere, kan øke heterogeniteten i både oppgaver som skal utføres og blant de som tilbyr arbeidskraft, slik at markedet blir mer komplekst. Algoritmer for å koble kjøpere og selgere etter preferanser og kjennetegn

kan bidra til å redusere dette problemet slik at det blir gjennomført flere og bedre koblinger (Horton, 2016). Codagnone m.fl. (2016) viser også til muligheten for såkalte superstar-effekter, dvs. at få tilbydere tar hovedparten av oppdragene i et marked som en følge av positive vurderinger fra tidligere kunder. De viser også til at det kan være utfordrende for nye oppdragstakere å få oppdrag, alene fordi de ikke har erfaring på plattformen eller tidligere tilbakemeldinger å vise til. Selskaper som opptrer som mellomledd mellom kjøper og selger (og for eksempel står inne for kvaliteten av en gruppe oppdragstakere), kan redusere informasjonsproblemer og bidra til bedre fungerende markeder.

5.4.3 Arbeidstilbud og sysselsetting

Det er uklart hvordan delingsøkonomien vil påvirke samlet arbeidstilbud og sysselsetting. Noen faktorer drar i retning av økt sysselsetting: Mer effektiv kobling av ledige/oppdragstakere med arbeidsgivere/kjøpere av tjenester, økt arbeidstilbud i timer for de som allerede er i aktivitet, økt spesialisering og arbeidsdeling (se punkt 5.4.4) og økte muligheter for personer som står utenfor arbeidsstyrken (se punkt 5.4.5).⁶ På den annen side vil tradisjonelle næringer kunne miste noe sysselsetting. Tilgangen på utenlandsk arbeidskraft gjennom digitale plattformer innebærer at det kan bli økt konkurranse om oppdrag og økt utsetting av oppdrag fra norske bedrifter.

Konkurransen på plattformer for digitalt leverte tjenester er i utgangspunktet global. Codagnone m.fl. (2016) skiller mellom to typer digitale markeder for arbeid: De som gjelder tjenester som leveres digitalt, og markeder hvor møteplassen er digital, men der leveransen er fysisk, jf. også framstillingen i figur 5.1. Tjenester med digital leveranse kan medføre konkurranse om oppdragene over landegrensene når språk- og kulturspesifikk kompetanse ikke er påkrevd, mens tjenester som krever fysisk tilstedeværelse, produseres og leveres lokalt. Hoveddelen av dem som tilbyr sine tjenester på Upwork og liknende plattformer (digitale leveranse) kommer fra lavkostland som India, Bangladesh og Romania, samt fra engelskspråklige land. På kundesiden er det sterk overvekt av bedrifter fra høynntektsland (OECD, 2016b). Dette innebærer at opp-

⁶ McKinsey Global Institute anslår på grunnlag av blant annet survey-undersøkelser at digitale plattformer kan øke global BNP med 2 pst. innen 2025 gjennom høyere yrkesdeltakelse, lavere arbeidsledighet og økt produktivitet (Manyika m.fl., 2015).

dragstakere i høyinntektsland som ønsker å bruke Upwork og Freelancer til å finne oppdrag, trolig vil tjene mindre enn på tilsvarende arbeid som formidles på tradisjonelle måter i hjemlandet. Dette bekreftes blant annet av en studie fra Italia, gjengitt av Europakommisjonen (2016e).

Noen norske bedrifter vil kunne redusere sine arbeidskraftkostnader ved å kjøpe tjenester fra personer i utlandet. En forflytning av oppdrag fra Norge til utlandet gjennom at bedrifter kjøper tjenester fra utenlandske oppdragstakere, kan ses som et ledd i den langvarige utviklingen med økende internasjonal arbeidsdeling basert på landenes relative eller absolutte komparative fortrinn. De nye digitale plattformene legger til rette for at dette kan skje i enda større skala.

Norge har ikke særlige forutsetninger for rutinepregede oppgaver som ikke krever fysisk tilstedeværelse og som ikke er språk- eller kulturspesifikke. Vi kan forvente at flere slike oppgaver vil bli løst i utlandet til en lavere pris enn i Norge. På den andre siden er det flere norske virksomheter som flytter produksjon tilbake til Norge fra lavkostland, blant annet som en følge av utvikling i automatisering. For oppdrag hvor det er språklige eller andre fordeler ved å bruke en oppdragstaker fra hjemmemarkedet, vil det være muligheter også for oppdragstakere fra høyinntektsland.

Digitale plattformer kan føre til at flere ser muligheter for å delta i arbeidslivet eller å skaffe seg ekstra inntekt slik at arbeidstilbudet øker. Bakgrunnen er at flere kan oppdage muligheter som de ikke har vært oppmerksomme på eller som har oppstått med nye digitale plattformer, eller at private og virksomheter begynner å etterspørre nye tjenester. En annen grunn er at kostnaden ved å nå ut til mange potensielle oppdragsgivere er lav i de nye markedene. Eurofound (2015) peker på at nye tilknytningsformer kan redusere risikoen ved å forsøke seg som selvstendig næringsdrivende. Når det er mulig å tilby tjenester i fleksibelt omfang, for eksempel parallelt med fast stilling, blir det også enklere å prøve ut ideer og muligheter for å starte egen virksomhet.

Det er ikke entydig om økt arbeidstilbud vil henge sammen med at flere personer ønsker seg i aktivitet eller i hovedsak vil komme fra økt tilbud fra personer som allerede er sysselsatt. Mange arbeider for delingsøkonomiplattformer for å skaffe ekstra inntekt, gjerne ved siden av en annen jobb. Ifølge Hall og Krueger (2016) hadde 62 pst. av Uber-sjåførene i USA en annen hel- eller deltidsjobb ved siden av i 2014, mens det tilsvarende tallet for franske Uber-sjåførere var 19 pst. (Ifop, 2016). Ifølge OECD (2016b) var gjennomsnittlig

arbeidstid for Uber 20 timer for de amerikanske sjåførene, mens den var 27 timer i Frankrike og Storbritannia⁷. Henholdsvis 23, 24, 14 og 11 pst. av dem som utførte arbeid i delingsøkonomien i Sverige, Storbritannia, Nederland og Østerrike tjente mer enn halvparten av inntekten sin ved slikt arbeid, og mellom 2 og 6 pst. tjente all inntekten sin på denne måten (Huws og Joyce 2016a, 2016b, 2016c og 2016d).

Personer som benytter arbeid via digitale plattformer til å skaffe seg ekstra inntekt ved siden av andre jobber, kan utgjøre en ny fleksibilitet i arbeidstilbudet målt i timer. Dersom den samlede etterspørselen etter varer og tjenester går ned, vil disse personene få redusert inntekt, men ikke nødvendigvis bli arbeidsledige. Dersom omfanget av delingsøkonomien øker og flere får delingsøkonomien som sin viktigste aktivitet, vil arbeidsledigheten kunne respondere raskere på endringer i samlet etterspørsel.

Hypotesen om «skill-biased technological change» (se for eksempel Acemoglu og Autor, 2011) var et forsøk på å forklare den relative økningen i etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft. De seneste tiårene har det vært en tendens til polarisering av arbeidsmarkedene i mange land ved at etterspørselen etter arbeidskraft til yrker med middels lønnsnivå reduseres relativt til etterspørselen etter høyere og lavere betalte jobber, dvs. jobber med høyere og lavere krav til kompetanse (se for eksempel Goos m.fl., 2014). Hypotesen om «routine-biased technological change» går ut på at denne polariseringen skyldes den teknologiske utviklingen, som bidrar til at det blir færre jobber i yrker med rutinepregede oppgaver, og at lønnsveksten for disse yrkene dempes. OECD (2015a) argumenterer imidlertid for at jobbpolariseringen også kan knyttes til en vridning fra faste jobber til andre tilknytningsformer for rutinepregede jobber som ikke er drevet av teknologiske endringer. I noen land har faste jobber blitt erstattet av andre typer tilknytning på samme kompetansenivå, noe som neppe ville vært mulig dersom utviklingen hadde vært drevet bare av teknologiske endringer. OECD viser også at langt de fleste jobber som forsvant i perioden 1995–2010 (23 OECD-land), var faste jobber, både for rutinepregede jobber og andre typer arbeid, mens det meste av jobbveksten kom gjennom andre tilknytningsformer. Delingsøkonomien representerer en ny teknologisk utvikling, med mulige konsekvenser for den relative etterspørselen etter arbeidskraft med ulike kompetan-

⁷ Gjelder London.

ser. Så langt synes de digitale plattformene å formidle mange typer jobber, også mange jobber med rutinepreget innhold som krever middels utdanning (Codagnone m.fl., 2016). Dette kan i stor grad være jobber som er relativt arbeidsintensive og som leveres digitalt, jf. figur 5.1. Det er uklart om delingsøkonomien vil bidra til å forsterke eller motvirke jobbpolarisering.

Delingsøkonomien skaper nye jobbmuligheter og ny sysselsetting på noen områder, men konkurrerer samtidig med tradisjonelle virksomheter som på kort sikt kan tape markedsandeler. Delingsøkonomien kan medføre at husholdningene etterspør flere tjenester som de tidligere ville produsert selv, enten det er teknisk bistand eller praktisk-manuelt arbeid. Goudin (2016) trekker fram støttetjenester til delingsøkonomien som noe som kan øke sysselsettingen. Hvis husholdningene benytter støttetjenester eller leier inn folk til for eksempel å ta seg av utleie av bolig, kan delingsøkonomien skape ny fulltidssysselsetting, ikke bare tilleggssinntekter (og deltidssysselsetting) for husholdningene.

5.4.4 Spesialisering

Økt bruk av digital formidling av arbeidskraft kan føre til økt spesialisering og arbeidsdeling. Dette har et potensial til å øke kvalitet og produktivitet. Spesielt kan nye digitale plattformer bety at flere småjobber settes ut til eksterne leverandører. Eurofound (2015) beskriver crowd-working, der en internettbasert plattform kobler tjenestetilbydere og -kjøpere, ofte ved å dele opp større oppgaver i små deler og fordele dem ut til en stor mengde mikrooppdragstakere. Store oppgaver kan dermed bli utført raskere. Slik effektivisering vil kunne bidra til lavere priser på varer og tjenester og økt produksjon og sysselsetting.

Gjennom å benytte eksterne arbeidere vil noen virksomheter kunne redusere omfanget av faste ansettelser og på den måten redusere kostnader. En utvikling mot færre egne ansatte kan også bety at noen virksomheter mister kompetanse og mister kontroll med deler av produksjonen (OECD, 2016c), eller mister kompetanse som er nødvendig for å kjøpe tjenester hos andre og kvalitetssikre eksterne leveranser. Det er også et viktig moment at noe av begrunnelsen for faste stillinger er behovet for å bygge kompetansemiljøer, bedriftskultur og lojalitet. Tilgang på et stort og heterogent marked for tjenesteytere kan bety at det er mulig å benytte kompetanse som det ellers ikke ville vært mulig eller lønnsomt å hente inn. Dette kan for eksempel være en fordel for

mindre virksomheter som trenger mye forskjellig kompetanse, men i små mengder eller utenfor kjerneoppgavene i virksomheten (OECD, 2016b).

Mens digitale plattformer åpner for økt arbeidsdeling, fører delingsøkonomi også til at enkelte typer tjenester i større grad blir utført av privatpersoner som gjerne utfører aktiviteten ved siden av en annen jobb. Dette innebærer at tjenesteyteren ikke nødvendigvis har spesielle forutsetninger for å levere denne tjenesten med høy kvalitet. Dette kan isolert sett trekke i retning av lavere kvalitet, enten kjøperen er en privatperson eller en virksomhet, og lavere produktivitet.

5.4.5 Inkludering

Eurofound (2015) peker på at nye tilknytningsformer kan bidra til å senke terskelen for å delta i arbeidslivet og gi marginale grupper en ny vei inn på arbeidsmarkedet som frilansere eller selvstendig næringsdrivende. Dette kan skje på flere måter: gjennom å gi muligheter for personer som ikke har ferdigheter som kan dokumenteres overfor arbeidsgivere, gjennom å redusere omfanget av diskriminering sammenlignet med ansettelser, og gjennom at teknologien setter marginale grupper i stand til å tilby andre tjenester og nå ut til et marked.

Teknologien og utviklingen av nye markeder kan føre til økt etterspørsel etter lavproduktiv arbeidskraft. Det er etablert et mangfold av digitale markedsplasser med stor heterogenitet i oppgaver og kompetanse som etterspørres og tilbys, se Codagnone m.fl. (2016). Dette åpner muligheter for mange typer arbeidskraft, både personer med kort og lang utdanning og med forskjellige ferdigheter. Transporttjenester og manuelle småjobber og personlige tjenester formidlet via digitale plattformer er eksempler på at personer uten spesifikk kompetanse kan selge arbeidskraften sin i markedet.

Personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet kan også øke sitt tilbud av arbeidskraft når nye muligheter oppstår. Frilansarbeid eller lignende kan være særlig attraktivt for personer som ikke ønsker eller har mulighet for å ivareta et fulltidsarbeid eller arbeid med styrt arbeidstid, som for eksempel studenter og andre med varierende kapasitet til å ta inntektsgivende arbeid. Mindre forpliktende tilknytningsformer kan også være en mulighet for å forlenge yrkeskarrieren for eldre personer.

Endelig kan andre former for yrkesdeltakelse enn gjennom fast ansettelse fungere som et springbrett for overgangen fra inaktivitet eller le-

dighet til sysselsetting. Enkelte studier tyder på at midlertidig ansettelse kan fungere som et springbrett inn i arbeidslivet for ungdom og utsatte grupper (Engebretsen, Salvenes og Vassengen, 2012, Simson, 2009, Simson, 2012), og oppdrag gjennom delingsøkonomien kan fungere på samme måte. På den andre siden kan det være vanskelig for personer med ustabil tilknytning til arbeidslivet å oppnå fast ansettelse (Bergene m.fl., 2015).

OECD (2014) viser også til en del studier som tyder på at det er noe økt sjans på individnivå til å få fast jobb etter å ha hatt en midlertidig jobb. De advarer imidlertid mot å trekke den konklusjonen at en slik «springbretteffekt» taler for å reformere arbeidslivet og generelt gjøre det lettere for bedrifter å ansette midlertidig. I OECD (2013) vises det til flere empiriske studier som bekrefter at det å lette adgangen til å ansette midlertidig, først og fremst fører til flere midlertidig ansatte, ikke til høyere sysselsetting generelt.

5.4.6 Segregering

Det har blitt trukket fram at delingsøkonomien kan medvirke til en oppdeling av arbeidsmarkedet, der noen er «fanget» i småjobber og sporadiske oppdrag, mens andre nyter godt av fordelene ved fast ansettelse. Eurofound (2015) framhever blant annet at tilkallingskontrakter, som er forbundet med lav inntekt og jobbusikkerhet og dårlig sosial beskyttelse, innebærer en risiko for segregering i arbeidsmarkedet. OECD (2015a) peker på at arbeid utenom fast fulltidsstilling kan være en felle, og at personer med andre tilknytningsformer enn fast ansettelse har større sannsynlighet for å bli arbeidsledige. Samtidig viser undersøkelser at mange deltakere på digitale plattformer har inntekt fra flere kilder, og at mange benytter delingsøkonomien som et fleksibelt supplement til annet arbeid, jf. omtalen over. Det er likevel ikke opplagt at en bør sammenlikne med fast ansettelse. For mange som tilbyr tjenester som oppdragstaker, kan alternativet være ikke å tilby disse timene, jobbe deltid eller i midlertidig stilling, og ikke nødvendigvis fast heltidsarbeid.

OECD (2015a) beskriver hvordan mye av veksten i sysselsettingen i OECD de siste årene har kommet i form av atypiske arbeidsforhold, herunder frilansing og arbeid som selvstendig næringsdrivende. Mens disse jobbene har oppstått både i det øverste og det nederste sjiktet i arbeidsmarkedet, har jobber som krever middels utdannings- og ferdighetsnivå forsvunnet, og disse har i hovedsak vært organisert som faste fulltidskontrakter, jf. også punkt 5.4.3.

5.4.7 Kompetanse

For den enkelte bidrar arbeid til læring og utvikling, i tillegg til inntekt og økonomisk trygghet. Den læring og sosialisering som skjer gjennom arbeidsplassen, bidrar til å legge grunnlaget for videre karriere og den enkeltes muligheter til å bli stående i arbeid gjennom et langt yrkesliv. Læringordningen og ulike trainee-ordninger setter dette i system ved at skole og virksomhet i praksis deler på ansvaret for opplæringen. Men dette skjer også uformelt når nyansatte medarbeidere skal komme inn i jobben og ved omstillinger i virksomhetene. Dersom flere kommer inn i arbeidslivet som oppdragstakere i stedet for å være ansatte arbeidstakere, vil dette endres på en grunnleggende måte.

En rekke studier viser at personer med andre tilknytningsformer enn fast ansettelse i mindre grad deltar i opplæringsaktiviteter i virksomhetene. De som kommer inn i arbeidslivet som oppdragstakere, vil naturlig nok ikke få del i den samme uformelle opplæringen og sosialiseringen som skjer gjennom en mer varig tilknytning til en virksomhet. OECD viser til at det ser ut til å være betydelige likhetstrekk mellom det som karakteriserer arbeid som utføres i digitale plattformer og de atypiske tilknytningsformene som vikarbyråarbeid, midlertidig ansettelse mv. OECD framholder at sammenliknet med faste ansettelser og heltidsarbeid karakteriseres de atypiske tilknytningsformene av lavere lønn, reduserte muligheter for å delta i arbeidsgiverfinansierte opplæringstiltak og høyere risiko for overgang til arbeidsledighet (OECD, 2016c). En studie av Fafo i Norge tyder på at de som har dette som ekstrajobb ved siden av studier, i liten grad deltar i opplæringsaktiviteter finansiert av arbeidsgiver, mens midlertidig ansatte for øvrig i mindre grad skiller seg fra ansatte i fast stilling (Nergaard 2016). En annen rapport fra Fafo (Haakestad og Sterri, 2015) viser at midlertidig ansatte og deltidsansatte med under 20 timer per uke deltar mindre på kurs eller i annen opplæring enn fast ansatte og heltidsansatte. Andelen som tar videreutdanning er høyere for midlertidig ansatte og deltidsansatte, men da er dette i større grad egenfinansiert.

De som kjøper tjenester via en plattform, må generelt antas å ha gjennomgående svakere insentiver til å drive opplæring av oppdragstaker enn det en arbeidsgiver har til å investere i sine ansatte, med mindre de inngår et mer langvarig oppdragsgiver-opplæringstakerforhold. Hvis det ikke finnes mekanismer hvor oppdragstakere kan lære av andre, kan den samlede kompetansen i ar-

beidsstyrken falle dersom oppdragstakere ikke kompenseres fullt ut for den opplæringen de ville fått som ansatte. Det er likevel et vesentlig element av læring gjennom å gjennomføre (varierte) oppdrag for flere kjøpere. Oppdragsgivere kan også ha insentiver til å investere i oppdragstakeres kompetanser og nettverk for å sikre seg tilgang på kompetente og produktive oppdragstakere i framtiden. Dessuten kan oppdragstaker for eksempel redusere prisen på oppdrag som inneholder kompetansehevende elementer.

Bedrifter som investerer i opplæring av egne ansatte, vil generelt kunne oppnå konkurransefortrinn. Samtidig kan også oppdragstakere som investerer i egen kompetanse, styrke sin posisjon i markedet. En økning i antall selvstendige oppdragstakere parallelt med en reduksjon i antall ansatte som en følge av delingsøkonomien, vil medføre at opplæring som tidligere ble finansiert av arbeidsgiver i større grad vil måtte finansieres av den enkelte oppdragstaker selv.

5.4.8 Lønnsdannelse og partssamarbeid

5.4.8.1 Organisering

Den norske arbeidslivsmodellen bygger på faste ansettelser som hovedregel, en høy organisasjonsgrad og bred tariffavtaledekning. Økt omfang av delingsøkonomi der færre er arbeidstakere kan føre til et fall i organisasjonsgraden. Insentivene til å organisere seg kan være mindre for personer som ikke er arbeidstakere og ikke er omfattet av tariffavtale. Organisasjonsgraden blant selvstendig næringsdrivende er nokså lav, rundt 6 pst. ifølge Grünfeld m.fl. (2016). Lavere organisasjonsgrad og lavere tariffavtaledekning kan utfordre legitimiteten til sentrale parter og avtaler på sikt, noe som vil kunne bli en utfordring for trepartssamarbeidet. I NOU 2013: 13 pekte Holden III-utvalget på at en nedgang i andelen organiserte kan svekke grunnlaget for koordinering i lønnsdannelsen, og i NOU 2016: 15 understreket Cappelen-utvalget betydningen av en høy organisasjonsgrad og en koordinert lønnsdannelse. En utvikling mot færre ordinært ansatte og færre organiserte vil også kunne svekke partssamarbeidet lokalt.

Det kan likevel tenkes at deltakere i delingsøkonomien etter hvert vil organisere seg. Det kan oppstå et økt press på nåværende organisasjoner for å organisere nye grupper oppdragstakere og oppnå kollektive avtaler for disse. I dag er frilansarbeidere blant annet organisert innen helsesektoren, og i media- og kulturbransjen der forbun-

dene framforhandler veiledende satser. LO har opprettet LO Selvstendig, som vil være et samarbeidsorgan for LO-forbundene og som skal bidra til å utvikle tilbudet til næringsdrivende medlemmer. På arbeidsgiversiden har noen nye virksomheter innen delingsøkonomien organisert seg. Virksomheter som Nabobil, Leieting og Gelato har meldt seg inn i NHO og Abelia.

I utgangspunktet er avtaler mellom foretak om priser og andre sentrale kommersielle vilkår overfor foretakenes kunder forbudte. Dette følger av § 10 i lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger og av artikkel 53 i EØS-avtalen. Med foretak menes alt fra store virksomheter til enkeltpersonforetak. Kjernen i kartellforbudet er at priser og andre forretningsvilkår skal fastsettes individuelt av det enkelte foretak på bakgrunn av foretakets egen vurdering av faren for å miste kunder ved å sette prisen for høyt, og faren for å miste profitt ved at prisene settes lavere enn man kunne. Foretakene kan ikke eliminere denne usikkerheten gjennom avtale eller samordnet opptreden.

Arbeidstakere faller utenfor konkurranse-reglens forbud mot konkurransebegrensende avtaler. Dette følger allerede av at de er arbeidstakere og ikke foretak i konkurranse-reglens forstand. Det er likevel klargjort i konkurranse-lovens § 3, som slår fast at loven ikke omfatter avtaler om arbeids- og ansettelsesvilkår. I EØS-avtalen følger det samme av rettspraksis i EFTA-domstolen, som bygger på rettspraksis fra EU-domstolen.

Disse rettslige utgangspunktene kan i noen grad utdypes og nyanseres med utgangspunkt i nyere rettspraksis fra EU-domstolen (C 413/13 FNV Kunsten Informatie en Media). Domstolen holder fast ved utgangspunktet om at forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid ikke gjelder for arbeidstakeres kollektive avtaler, men gjelder for kollektive avtaler for foretak. Det anses likevel ikke i strid med konkurranse-reglene om det i kollektiv avtale fastsettes minimumshonorar for selvstendige oppdragstakere tilknyttet en arbeidstakerorganisasjon, dersom de utfører samme oppgaver som oppdragsgiverens egne ansatte og er i en sammenlignbar situasjon med disse når det gjelder arbeidsgivers instruksjon, arbeidstid, arbeidssted, innhold av arbeidsoppgaver mv. Domstolen presiserer at de den omtaler som «false self-employed», det vil si personer som leier ut sine tjenester til oppdragsgivere som bruker tjenesteyterne som om de var arbeidstakere, ikke skal anses som foretak i konkurranse-reglens forstand.

For selvstendig næringsdrivende som kan klassifiseres som «false self-employed» der de leies inn eller tar oppdrag, kan kollektive avtaler dermed regulere arbeids- og ansettelsesvilkår. Selvstendig næringsdrivende som opptrer som reelle oppdragstakere overfor sine kunder, kan ikke regulere priser og andre forretningsvilkår gjennom slike kollektive avtaler.

Arbeidsgiverne og frilansarbeidernes organisasjoner har imidlertid framforhandlet veiledende satser for frilansarbeidere i enkelte bransjer der innslaget av frilansarbeid tradisjonelt har vært stort.

5.4.8.2 Inntekt

Det inntektspolitiske samarbeidet og lønnsdannelsen har bidratt til en relativt jevn inntektsfordeling i Norge. En forflytning i retning av at færre er omfattet av kollektiv lønnsdannelse og at flere selger arbeidskraften sin som oppdragstakere, kan bidra til økt spredning i inntekt. I delingsøkonomien vil noen kunne høste fruktene av særlige kompetanser, gode ideer og innsats som frilansere eller selvstendig næringsdrivende, og oppnå høyere inntekt enn som arbeidstaker. Personer uten særskilte ferdigheter som klarer seg relativt dårlig i det ordinære arbeidsmarkedet, vil kunne være utsatt for lav inntjening også i et digitalt marked. Dette vil særlig gjelde jobber som krever lite kompetanse, der mange personer tilbyr relativt homogene kompetanser, og der renommé og erfaringsbaserte brukertal er styrende for etterspørselen etter den enkelte personen.

Delingsøkonomien kan innebære at flere velger å tilby arbeidskraft til en timebetaling under laveste tariff lønn. Der mulighetene for å jobbe til slik lav lønn er begrenset av tariffavtaler og allmenngjorte satser i det ordinære arbeidsmarkedet, er det ingen slike nedre grenser for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Codagnone m.fl. (2016) gjennomgår flere studier og andre kilder til informasjon om inntjeningsmulighetene på digitale plattformer og konkluderer med at inntjeningen for deltakerne på flere plattformer er lav. Avlønningen på plattformer som formidler digitale oppdrag som ikke krever høy kompetanse, er svært lav etter norske forhold. Omregnet til timelønn ligger den typisk under 5 EUR per time (Europakommisjonen, 2016e). Det er påpekt fra den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO at de selvstendige oppdragstakerne vokser fram som en ny gruppe fattige i Europa. Mens 7,4 pst. av de fast ansatte står på randen av fattigdom i Europa, er 22,5 pst. av de selv-



Figur 5.2 Bruttoinntekt fordelt på personinntekt i næring og andre inntekter, selvstendig næringsdrivende som har næringsinntekt som hovedinntektskilde. Utvalgte næringer. 1 000 kroner, 2015

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

stendige oppdragstakerne innenfor denne kategorien (ILO, 2016a). I en kvalitativ undersøkelse om frilanseres forhold peker respondentene på at det er vanskelig å kreve honorarer som dekker sosiale utgifter og administrasjon (Agenda/Samfunnsviterne, 2016). En ny norsk rapport tyder imidlertid på at inntektsnivået og utviklingen i gjennomsnittlig inntekt er relativt lik for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende (Grünfeld m.fl., 2016). Samtidig er det betydelige inntektsforskjeller innad i gruppen selvstendig næringsdrivende, jf. figur 5.2.

Studier fra utlandet viser at inntektsnivået varierer blant tilbydere i delingsøkonomien. Sundararajan (2016) studerer avlønningen for manuelle (stedbundne) jobber som formidles via en stor arbeidsmarkedsplattform i USA, og finner at denne var bedre enn gjennomsnittslønnen for tilsvarende jobber ifølge data fra Bureau of Labor Statistics (BLS).⁸ Europakommisjonen (2016e) viser

⁸ Det framgår ikke om det er netto eller brutto lønn som er studert. Sundararajan går ikke inn på eventuelle forskjeller mellom gruppene i innbetaling av skatt.

også til en studie fra Belgia som viser tilsvarende funn basert på en belgisk plattform for manuelle tjenester og småjobber.⁹ Sundararajan (2016) forklarer muligheten for bedre lønn i digitalt formidlete, men fysiske markeder, på følgende måte: I markeder der tilbydere og kjøpere må være samlokalisert, vil ikke en digital plattform føre til en stor økning i antall tilbydere i seg selv, men det vil bli enklere for tilbyderne å komme i kontakt med kunder og dermed få oppdrag. Videre vil tilbakemeldingssystemene på plattformene kunne løse kundenes problemer med å sikre at de velger en tilbyder av høy kvalitet. Når kunden er tryggere på at tilbyderen har høy kvalitet, stiger betalingsviljen sammenliknet med en situasjon der kunden risikerer å ende opp med en «dårlig» tilbyder, jf. omtale av informasjonsproblemer i kapittel 4.

Arbeid i delingsøkonomien kan gi mer variable inntekter enn fast ansettelse. Arbeid som frilanser eller selvstendig næringsdrivende innebærer oftest en økt variasjon i inntekt sammenliknet med å være arbeidstaker med fast lønn. Der som omfanget av selvstendig næringsdrivende og frilansere uten dagpengerettigheter eller tilsvarende forsikring øker, kan dette medføre at flere blir utsatt for lav inntekt i perioder med økt ledighet. Det er likevel ikke opplagt at en bør sammenlikne med fast ansettelse. For mange som tilbyr tjenester kan alternativet være å ikke tilby disse timene. Arbeid i delingsøkonomien kan også fungere som et supplement til annet inntektsgivende arbeid. Hall og Krueger (2016) viser til at tre av fire Uber-sjåfører oppgir at muligheten for å utligne variasjon i annen inntekt var en grunn (blant flere) til å kjøre for Uber.

5.4.9 Vern for oppdragstaker vs. arbeidstaker

5.4.9.1 HMS

Dersom plattformeier ikke har arbeidsgiveransvar, og dermed ikke HMS-ansvar, stilles det ingen krav til HMS-opplæring, krav til systematisk risikovurdering, rutiner, forebygging, tilrettelegging mv. Den enkelte må selv sørge for å arbeide under fullt forsvarlige forhold.

Arbeidsoppgavene som utføres innenfor delingsøkonomien, er i hovedsak de samme som utføres i tradisjonelle arbeidsforhold, og den samme helsefarlige eksponeringen vil i prinsippet kunne oppstå. Tjenesteytere som utfører oppdrag online (Konsus, Upwork, eWork), vil for eksempel ha samme risiko for muskel- og skjelettplager og synsforstyrrelser som arbeidstakere som utfører tradisjonelt arbeid foran pc. Tjenesteytere som utfører fysiske oppdrag (Uber, FINN Småjobber, Lotel, Haxi), vil utsettes for samme HMS-risiko som arbeidstakere som utfører tilsvarende aktivitet i ordinære arbeidsforhold innenfor for eksempel transport og renhold. HMS-risikoen ved fysisk offline-arbeid kan eventuelt forsterkes i den grad tilbyderne ikke får samme opplæring i HMS og forebygging av skader og sykdom som i arbeidsforhold. Oppdragstakere skiller seg imidlertid fra arbeidstakere ved at de i større grad kan verne seg selv gjennom å endre eller redusere arbeidet.

Data fra Mattias Fritz (2014) viser en økt tendens til skader og arbeidsulykker blant arbeidstakere i atypiske arbeidsforhold. Rapporter fra ILO (ILO, 2016b) sier at atypiske tilknytningsformer til arbeid som blant annet midlertidig ansettelse, vikarbyråarbeid, deltidsarbeid og tilkallingsvakter er assosiert med negative HMS-konsekvenser samt svekkelse av regelverket. Dette støttes av STAMI som viser at en klar overvekt av studier viser forhøyet risiko for arbeidsskader blant midlertidig ansatte (STAMI, 2015).

I en gjennomgang av jobbkvalitet og faktorer som påvirker arbeidsmiljøet finner OECD at ansatte med *midlertidig* tilknytning til arbeidslivet opplever høyere grad av usikkerhet i arbeidsmarkedet og økte arbeidsmiljøbelastninger sammenliknet med fast ansatte (OECD, 2014). I en gjennomgang av den foreliggende forskningen på området viser Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI, 2015) til at sammenhengen mellom midlertidig arbeid og psykisk helse synes relatert til graden av stabilitet og forutsigbarhet i arbeidsforholdet. For eksempel har midlertidig ansatte uten en fastsatt tidsavgrensning for stillingen en forhøyet risiko for psykiske plager. STAMI finner at flere studier har funn som tyder på at midlertidig ansatte har høyere forekomst av psykiske plager enn fast ansatte. Men STAMI viser også til at basert på den forskningen som finnes, kan man ikke utelukke en motsatt årsakssammenheng, dvs. at personer med psykiske problemer har større sannsynlighet for å bli ansatt i midlertidige stillinger, for å miste fast arbeid eller har mindre sannsynlighet for å gå over fra midlertidig til fast stilling.

⁹ Studien sammenlikner brutto avlønning. Det framgår videre av studien at Belgia har en egen voucher-ordning som gir skattefradrag ved bruk av visse husholdningstjenester, og som ikke kan benyttes hvis man bruker plattformen til å få utført de samme tjenestene. Dette kan tyde på at skatteunndragelse ikke er en spesiell «fordel» ved bruk av plattformtjenesten.

Det kan diskuteres i hvilken grad disse resultatene er overførbare til delingsøkonomien. De som først og fremst benytter delingsøkonomiplattformer til å skaffe seg ekstrainntekter ved siden av en annen jobb, vil ikke nødvendigvis være utsatt for negative konsekvenser som kan knyttes til uforutsigbarhet og utrygghet for inntekt. I den grad midlertidige arbeidsforhold medfører negative HMS-konsekvenser, kan personer som i større grad baserer livsoppholdet på inntekter fra delingsøkonomi, tenkes å være utsatt for slike konsekvenser.

5.4.9.2 *Arbeidstid*

NOU 2016: 1 gikk gjennom forskning om arbeidstid i relasjon til arbeidsmiljø, helse, levekår og produktivitet, herunder arbeidstidsordninger og helse. Forskning over lang tid har vist at særlig skiftarbeid, nattarbeid og lange arbeidstider kan innebære store helsebelastninger og øke risikoen for arbeidsskader og ulykker. Det vises til at det er internasjonal konsensus om at nattarbeid, arbeidsdager utover 12 timer og skiftarbeid med rotasjon mot klokka er særlig forbundet med forhøyet helse- og ulykkesrisiko.

Det vises videre til at arbeidstidens sosiale konsekvenser også er særlig viktige, spesielt for familieliv. I NOU 2004: 5 påpekes (side 235) at det er mer belastende å arbeide flere lange dager etter hverandre for så å ha lange friperioder, enn det er å arbeide etter en fast rytme med mindre daglig belastning. Det vises samtidig til studier som tyder på at utvidede friperioder i forbindelse med lange arbeidsperioder kan kompensere for ulemper ved utvidede arbeidsperioder, men STAMI peker på fortsatt forsknings- og kunnskapsbehov på dette punktet fordi enkeltstudier peker i forskjellige retninger (NOU 2016: 1 side 28).

Innledningsvis under kapittel 7.2.1 uttaler Arbeidstidsutvalget:

Hvorvidt en praktisering av arbeidstidsordninger som er forbundet med forhøyet helse- eller sikkerhetsrisiko vil kunne medføre helseproblemer eller sikkerhetsutfordringer for den enkelte ansatte er en sammensatt problemstilling. Forhold ved selve arbeidet og individuelle forhold spiller inn. Generelt gode arbeidsmiljøforhold kan i noen tilfeller bidra til at risikopotensialer ikke realiseres, eksempelvis hvor mye innflytelse og kontroll arbeidstakerne har når det gjelder rammene for og utførelse av arbeidet. Enkeltstudier har vist til at fleksible løsninger og innflytelse på egen arbeidstid og

-innhold ser ut til å kunne redusere omfanget av negative virkninger av arbeid utenfor normalarbeidsdagen (Harma, 2006).

Dersom flere går fra å være arbeidstakere til å være oppdragstakere, vil flere utføre tjenester uten å være omfattet av arbeidstidsreguleringen i arbeidsmiljøloven. De vil måtte regulere sin tilstedeværelse i oppdrag selv, og vil måtte sette egne grenser for når de skal være tilgjengelige. Det kan være grunn til å tro at i alle fall enkelte tjenesteytere vil kunne påta seg lange arbeidsperioder og nattarbeid, eventuelt i tillegg til annet arbeid.

For lange arbeidsperioder vil kunne føre til økt ulykkesrisiko, som potensielt også kan gå ut over uskyldig tredjepart, for eksempel passasjerer eller andre trafikanter.

Et visst vern av de samfunnsmessige hensynene, slik som hensynet til trafikksikkerhet, finnes likevel i annet regelverk. Reglene for kjøre- og hviletid i forskrift 2. juli 2007 nr. 877 (gitt med hjemmel i vegtrafikkloven) gjelder førere av tunge kjøretøy, enten de er ansatt eller selvstendig næringsdrivende. Transport med varebil eller personbil faller utenfor bestemmelsene, og for eksempel drosjer (som ikke er maxidrosje) kommer følgelig ikke under regelverket. Likevel gjelder reglene i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk kapittel IV. Det følger blant annet en alminnelig plikt til ikke å kjøre i en tilstand hvor man ikke kan anses skikket til å kjøre på trygg måte, «hva enten dette har sin årsak i påvirkning av alkohol eller annet berusende/bedøvende middel, eller i at han er syk, svekket, sliten eller trett, eller skyldes andre omstendigheter», jf. § 21 første ledd. Disse bestemmelsene gjelder for førere generelt uavhengig av motorvognstørrelse eller funksjon (gods- og persontransport) og uavhengig av om de er ansatt eller er selvstendig næringsdrivende eller utfører privat transport.

5.4.9.3 *Kontrolltiltak, personvern*

Plattformer i delingsøkonomien som er arbeidsgivere for tilknyttede tjenestetilbydere, vil være omfattet av arbeidsmiljølovens reguleringer om kontroll og overvåkning, se punkt 5.2.4.5. I tillegg til arbeidsmiljøloven gjelder lov 14. april 2000 nr. 31 om personopplysninger (personopplysningsloven) med forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften), dersom kontrolltiltaket gjelder behandling av personopplysninger. Personopplysningsloven gjelder på alle samfunnsområder og omfatter også virksomheter i delingsøkonomien

som ikke er arbeidsgivere. Formålet med loven er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger. Den skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, blant annet behovet for personlig integritet og privatlivets fred. Personopplysninger er opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Behandling av personopplysninger er enhver bruk av personopplysninger, som for eksempel innsamling, lagring og utlevering.

I en undersøkelse for Arbeids- og sosialdepartementet høsten 2016 er det pekt på enkelte forhold som er relevante i en diskusjon om personvern ut fra de data som er samlet inn om delingsøkonomiplattformer i Norge (Jesnes m.fl., 2016). Flere av plattformene ser ut til å ha god oversikt over hvordan og hvor tilbyderne beveger seg, hvordan de utfører jobben osv. For flere av plattformene er GPS og smarttelefoner sentrale for oppdragene. En kunde (person eller bedrift) bestiller et produkt eller en service gjennom en app på smarttelefon, en tilbyder får tilgang på oppdraget gjennom applikasjonen og transporterer produktet til eller utfører servicen hos kunden. GPS i smarttelefonene brukes av enkelte også til å lede tilbyderne til kunden. Plattformene følger i noen tilfeller den som utfører arbeid i sanntid, og det er tilgjengelig teknologi for at plattformen kan sende tilbakemeldinger på hvordan arbeidet utføres til utføreren i sanntid. Plattformene kan også gi tilbakemeldinger og forslag til forbedringer i etterkant av utført oppdrag.

Tilbydernes arbeidsinnsats blir på noen plattformer målt gjennom tilbakemeldingssystemer, hvor kunden kan gi tilbakemelding på hvordan tilbyderen utfører arbeidet. Tilbakemeldingene kan gjelde hvor raske tilbyderne er, men også hvor gode de er til kundefølgelse og service. Det er eksempler på at plattformer kan ta initiativ til å «bli med» tjenestetilbyder og vise hvordan arbeidet skal gjøres, gi tips eller vurdere andre opplæringsbehov. Disse vurderingene er ifølge Fafo tilgjengelige ikke bare for virksomheten, men også for andre kunder som bruker applikasjonen.

Enkelte av plattformene kan følge med på hvor lang tid tilbyderne bruker på å utføre de ulike arbeidsoppgavene. For eksempel registrerer de hvor mye tid det tar å utføre en spesifikk oppgave og kan kalkulere pris på produktet ut fra den tiden de har registrert at det tar å utføre oppgaven i gjennomsnitt. Slik registrering vil bare være en personopplysning når registreringen kan knyttes til enkeltpersoner.

Ved bruk av styringssystemer, flåtestyring, GPS mv. vil personopplysningsloven og personopplysningsforskriften gjelde, forutsatt at opplysningene kan knyttes til enkeltpersoner, dvs. er personopplysninger. Dersom en arbeidsgiver ønsker å overvåke ansatte, uavhengig av grunn, er det nødvendig med behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven. Dette vil også gjelde tjenester i delingsøkonomien og ved overvåking av tjenestetilbydere som ikke er arbeidstakere, men som er tilknyttet en plattform som selvstendige oppdragstakere.

Enkelte har pekt på at det kan være utfordringer knyttet til personvern ved at både tilbydere og brukere av tjenester via digitale plattformer må dele personlig informasjon for å foreta transaksjoner, for eksempel personnummer, bank/kredittkortinfo, stedsangivelse og telefonnummer. Også muligheten for lagring av slik opplysninger er pekt på som en slik utfordring.

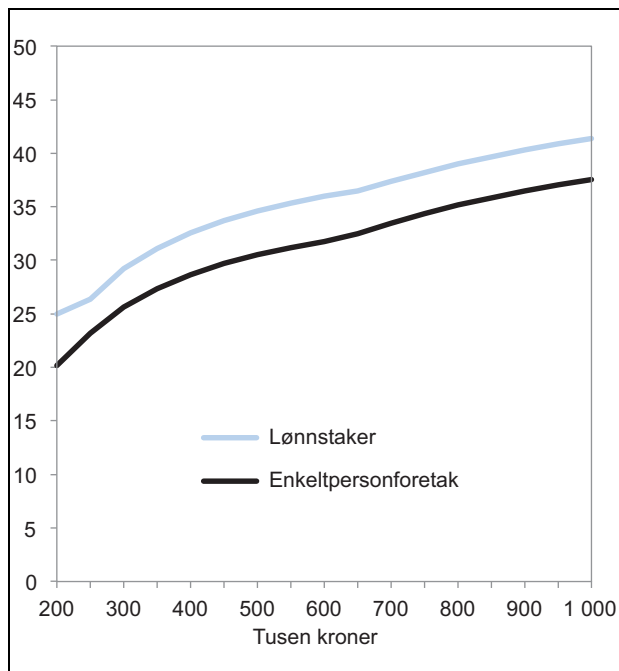
Dersom slik deling skjer frivillig, vil den være basert på informert samtykke i henhold til personopplysningsloven og vil ikke være problematisk. Ved eventuell lagring og annen behandling må også dette inngå i samtykket.

5.4.10 Trygderettigheter

Selvstendig næringsdrivende har gjennomgående de samme rettighetene fra folketrygden som arbeidstakere, med visse unntak, se punkt 5.2.5.

På en del områder er det i dag et skille i regelverket mellom arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende/frilansere (og mellom selvstendig næringsdrivende og frilansere). En eventuell utvikling i retning av at det blir flere i de sistnevnte gruppene vil få som konsekvens at flere yrkesaktive får dårligere sykepengedekning eller eventuelt må tegne tilleggforsikring for sykepengene. Videre vil færre yrkesaktive ha rett til omsorgspenger de første 10 dagene og til dagpenger.

Bidraget til finansiering av folketrygdens utgifter gjennom trygdeavgiftene er lavere for selvstendig næringsdrivende enn innbetalingene for arbeidstaker fra arbeidsgiver/arbeidstaker. Mens arbeidstakere/-givere betaler både arbeidsgiveravgift (gjennomsnittssats 13 pst.) og trygdeavgift (8,2 pst.), betaler selvstendig næringsdrivende kun trygdeavgift (11,4 pst.). Forskjellen mellom innbetalingene for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende gjennom trygdeavgiftene utgjør dermed 9,8 pst. av inntektsgrunnlaget. Folketrygdens ytelser finansieres av et statstilskudd i tillegg til trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Gjennomsnittlig skattebelastning for selvstendig nærings-



Figur 5.3 Beregnet gjennomsnittsskatt for ulike organisasjonsformer. Arbeidsintensiv virksomhet uten realkapital (2017). Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

drivende er gjennomgående lavere enn for lønnstakere, jf. figur 5.3.

I det norske arbeidslivet er det mest vanlig å være selvstendig næringsdrivende i landbruket, innenfor kultur, innenfor faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting og i bygg og anlegg. Selvstendig næringsdrivende er en sammensatt gruppe, jf. figur 5.2. I den øvre enden av inntektskalaen finner vi høyt utdannede grupper som leger og advokater, mens personer som driver med personlig tjenesteyting, rengjøring og tjenester innenfor kultur, underholdning og fritid, har lavest inntekt (se også Fafo, 2016 og Grünfeld m.fl., 2016¹⁰).

Forholdsvis få, om lag 11 pst. av de selvstendig næringsdrivende¹¹, har tegnet tilleggsforsikring hos NAV mot sykdom (Grünfeld m.fl., 2016). Agenda/Samfunnsviterne (2016) peker på at NAVs tilleggsforsikringer oppleves som dyre, og at mange selvstendig næringsdrivende og frilansere foretrekker å spare opp en buffer i stedet for

å kjøpe disse forsikringene. Agenda/Samfunnsviterne peker også på at frilansere og selvstendig næringsdrivende ofte finner det vanskelig å kreve honorarer som dekker sosiale utgifter og administrasjon. I studien av Grünfeld m.fl. oppgir over halvparten (56 pst.) av de selvstendig næringsdrivende at de sparer til pensjon, mens et fåtall (12 pst.) oppgir at de sparer i pensjonssparingsordning for selvstendig næringsdrivende (se også punkt 5.2.7). Forfatterne peker på at andelen selvstendig næringsdrivende som sparer til pensjon kan virke noe lavt i forhold til det denne gruppen har behov for. Samtidig pekes det på at selvstendig næringsdrivende over 50 år har langt høyere bruttoformue enn arbeidstakere på samme alder, og at dette kan indikere at de faktisk sparer mer.

På oppdrag fra Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet er det utredet skatteregler og velferdsordninger for selvstendig næringsdrivende (Proba, 2016). I rapporten dokumenteres forskjeller i skatteregler og regler for bruk av folketrygden for selvstendig næringsdrivende sammenliknet med ansatte. Videre dokumenteres hva som har begrunnet dagens forskjellsbehandling og omfanget av fordelene for selvstendig næringsdrivende holdes opp mot ulempene. Rapporten gjennomgår utbetalingene til selvstendig næringsdrivende av sykepenger og vurderer den økonomiske verdien av manglende rett til dagpenger og yrkesskadedekning.

Det framholdes i utredningen at de selvstendig næringsdrivendes fordeler gjennom lavere beskatning av næringsinntekt mer enn oppveier dårligere inntektskompensasjon ved sykdom og manglende rettigheter ved bortfall av inntektsgivende arbeid. Det tas likevel enkelte forbehold. Blant annet mangler det informasjon om selvstendig næringsdrivendes bruk av mange velferdsordninger, for eksempel uføretrygd. Videre er det ikke klart hvilken metode en bør bruke for å beregne «rettferdig» skatt for denne gruppen sammenliknet med lønnstakere og andre grupper. Utredningen peker på at lavere kompensasjonsgrad ganske sikkert innebærer at selvstendig næringsdrivende bruker sykepengeordningen mindre enn de ellers ville ha gjort. Dersom fulle sykepenge rettigheter skulle ha vært innført med tilhørende provenynøytral økning i skatt for denne gruppen, ville det trolig vært nødvendig med en høyere skatteøkning enn det dagens sykepengeutbetaling for selvstendig næringsdrivende skulle tilsi. I utredningen gjøres oppmerksom på at folketrygden ikke finansieres utelukkende med trygdeavgifter og arbeidsgiveravgift, men også med en andel av statens samlede inntekter, inklu-

¹⁰ Grünfeld m.fl. definerer selvstendig næringsdrivende på en annen måte enn folketrygdloven og skatteetaten, ved at de inkluderer ansatte i eget AS blant de selvstendig næringsdrivende.

¹¹ Her er også ansatte i eget AS inkludert. Ifølge rapporten utgjør disse en liten andel av alle selvstendig næringsdrivende (om lag 6 pst. i 2012).

dert inntektsskatt fra selvstendig næringsdrivende, lønsmottakere og andre grupper. En fullstendig sammenlikning av innbetalinger og utbetalinger burde derfor også tatt hensyn til øvrige skatter. Den viser også til at selvstendig næringsdrivende (i utredningen avgrenset til selvstendig næringsdrivende som har sin hovedinntekt fra selvstendig næringsvirksomhet) i gjennomsnitt har høyere inntekt enn lønnstakere. Siden skattesystemet er progressivt, fører dette isolert sett til høyere skattebelastning på selvstendig næringsdrivendes inntekt enn hva som ville vært tilfelle med flat skatt. Det er også tak på inntektsnivåene som kompenseres gjennom velferdsordningene, noe som i gjennomsnitt er en belastning for selvstendig næringsdrivende. Disse forskjellene henger sammen med den generelle omfordelingen i skatte- og trygdesystemet, og er ikke knyttet til organisasjonsform i seg selv.

I en rapport skrevet på oppdrag fra Akademikerne konkluderer Grimsby m.fl. (2016) med at selvstendig næringsdrivende i enkeltpersonforetak og ansatte i eget AS har høyere forventet disponibel realinntekt enn både ansatte og frilansere. I sammenlikningen er det tatt hensyn til både inntektsnivå, skatt og forventede trygdeutbetalinger for en gjennomsnittsperson. Forfatterne finner videre at personer som forventer å være syk mer enn 4 pst. av tiden, vil foretrekke å være ansatte, mens de som forventer lavere sykefravær, vil foretrekke å være enkeltpersonforetak – alt annet likt. Tilsvarende vil en person som forventer arbeidsledighet eller oppdragstørke i mer enn 3 pst. av tiden, foretrekke å være ansatt, mens det vil være lønnsomt å være enkeltpersonforetak ved forventning om mindre oppdragstørke enn dette. Denne studien framhever også at risikoaverse personer (som opplever at nytteverdien av inntekten påvirkes negativt av selve risikoen for oppdragstørke, sykdom og annet), kommer dårligere ut som selvstendig næringsdrivende enn som ansatte, selv om forekomsten av sykdom eller arbeidsledighet er minimal. Berglann m.fl. (2011) finner i en studie at personer som startet opp virksomhet som selvstendig næringsdrivende eller ansatte i eget AS i perioden 2000–2001 gjorde det langt bedre økonomisk både før og etter skatt enn sammenliknbare individer som ikke hadde startet virksomhet.

5.4.11 Yrkesskadedekning

Selvstendig næringsdrivende og frilansere er ikke omfattet av folketrygdens yrkesskadetrygd, men

de kan tegne frivillig yrkesskadetrygd mot særskilt premie, jf. punkt 5.2.5.5. Erfaringen tilsier at det er svært få i disse gruppene som tegner frivillig yrkesskadetrygd i folketrygden. Disse gruppene er heller ikke omfattet av yrkesskadeforsikringsloven.

En utvikling i retning av flere selvstendig næringsdrivende og frilansere vil kunne bety at flere som er i arbeid ikke er dekket for yrkesskade etter folketrygdloven. Disse må da, som nå, på egenhånd tegne forsikringer som innbefatter yrkesskadedekning dersom det anses nødvendig. Det vil da være opp til den enkelte å vurdere behovet, dekningsgrad mv., og tilpasse forsikringene deretter.

5.4.12 Oppsummering

Delingsøkonomi kan, hvis det får et visst omfang, bidra til endringer i arbeidsmarkedet. Utvalget ser følgende mulige utviklingstrekk som særlig viktige:

- Mer aktivitet skjer direkte mellom privatpersoner, og det kan bli økt utsetting av oppgaver fra bedrifter, i noen grad som erstatning for egne ansatte.
- Mulighetene for spesialisering og arbeidsdeling blir større, noe som kan innvirke positivt på produktiviteten.
- Det kan bli noe reduksjon i friksjonen i arbeidsmarkedet og muligheter for bedre utnyttelse av arbeidskraften.
- Tilbakemeldingssystemer kan bidra til bedre fungerende digitale markeder gjennom å redusere informasjonsproblemer mellom oppdragtakere og oppdragsgivere. En større del av arbeidsmarkedet kan bli utsatt for internasjonal konkurranse.
- Flere kan få mulighet til å delta i arbeidslivet, og flere kan velge å arbeide flere timer, eventuelt ved siden av en annen jobb. Delingsøkonomien kan tilby muligheter til personer som har vanskeligheter med å få fotfeste som arbeidstaker og personer som ikke kan eller ønsker å inngå i ordinære arbeidsforhold.
- Det er likevel ikke klart om sysselsettingen samlet sett vil øke.
- Noen kan bli værende i småjobber og sporadiske oppdrag, uten å komme seg over i mer stabilt arbeid. Inntektene for denne gruppen vil være usikre og varierende.
- Et sjikt i arbeidsmarkedet vil kunne få lav betaling, under tariffavtalenes minstelønnsatser. Andre som er svært etterspurt, vil imidlertid kunne oppnå god fortjeneste i plattformmarke-

der. Dette drar i retning av større inntektsulikhet.

- For mange vil imidlertid aktivitet i delingsøkonomien fungere som et supplement til annen inntekt og som en buffer, og muligheten for økt arbeidsinkludering drar også i motsatt retning. De samlede virkningene på ulikhet er derfor uklare.
- Dersom flere går fra å være arbeidstakere til å bli oppdragstakere, vil det medføre en overgang fra arbeidsgiverfinansiert til egenfinansiert opplæring.
- Organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen kan synke, noe som på sikt kan svekke grunnlaget for en koordinert lønnsdannelse og partsamarbeidet. Det kan oppstå et press for å organisere nye grupper oppdragstakere og eventuelt oppnå kollektive avtaler for disse.
- Hvis flere går fra å være arbeidstakere til å bli oppdragstakere, vil flere falle utenfor HMS- og arbeidstidsreguleringer i arbeidsforhold, med mulige konsekvenser for deres helse og arbeidsmiljø og for eventuelle tredjeparter som berøres.

5.5 Utvalgets vurderinger

5.5.1 Innledning

Rammebetingelsene i arbeidslivet påvirker virksomhetenes valg av forretningsmodell og valg av tilknytning av ansatte, tilknyttede oppdragstakere og andre samarbeidspartnere. Delingsøkonomiens virkninger for ulike sider av arbeidsmarkedet vil samtidig være avhengig av på hvilken måte den møtes, blant annet av involverte aktører, av myndigheter og av regulering.

Utbredelsen av delingsøkonomien er beskjedent i Norge i dag. Imidlertid har den potensial til å vokse raskt. De nye delingsøkonomiplattformene ser så langt ut til i hovedsak å basere sine forretningsmodeller på at selve arbeidet utføres av selvstendige oppdragstakere. Det er ikke noe nytt at det gir visse besparelser å basere driften på oppdragstakere i forhold til å ha ansatte. Arbeidsgiveravgift, feriepenger, tjenstepensjon og plikter knyttet til HMS, oppsigelsesvern osv. spiller inn i dette bildet. På den annen side velger mange bedrifter ansettelser for å sikre seg attraktiv kompetanse og en stabil, fast arbeidsstokk som det vil være lønnsomt å investere ytterligere i. Det å etablere en bedriftskultur og lojalitet på grunnlag av de ansattes sterke tilknytning anses som viktig for mange virksomheter.

Utvalget vil samtidig peke på at universelle velferdsordninger som alderspensjon og helsetjenester gjør forskjellen mellom ansatte og selvstendig næringsdrivende noe mindre i Norge enn i enkelte andre land. Både dette og kulturen med klar hovedvekt av faste ansettelser, samt vektleggingen av partssamarbeid og partenes rolle, kan få betydning for utviklingstakten og utbredelsen av delingsøkonomien her til lands. Det er likevel stor usikkerhet om hvordan delingsøkonomien vil utvikle seg, og hvordan den vil påvirke arbeidslivet.

Utvalget skal vurdere hvilke utfordringer delingsøkonomien gir for rettigheter i arbeidslivet, herunder problemstillinger knyttet til arbeidsmiljøloven og vilkår for ytelser fra folketrygden, samt om det er behov for endringer i reglene for selvstendig næringsdrivende og eventuelt andre med en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet. Utvalget har på dette stadiet i utviklingen av delingsøkonomien og innenfor den knappe tidsrammen til rådighet valgt å se på enkelte sentrale problemstillinger.

5.5.2 Arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven

Hvorvidt det foreligger et arbeidstakerforhold eller et oppdragsforhold mellom en digital plattform og en tilknyttet tjenestetilbyder, beror på en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering av forholdet mellom disse. Et spørsmål som er reist i tilknytning til delingsøkonomien, er hvorvidt det gjeldende arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd omfatter de som det er ønskelig å gi vern som arbeidstakere, og om bestemmelsen er tilstrekkelig klar.

En arbeidstaker er ansett for å ha et vernebehov blant annet på grunn av arbeidsgivers styringsrett. I arbeidsretten er det lagt til grunn at en oppdragstaker ikke har det samme vernebehovet. Grunnen er at en oppdragstaker – nærmest per definisjon – har mulighet til å verne seg selv. Dette har vært den grunnleggende vurderingen utenfor delingsøkonomien. Utvalget har vurdert om delingsøkonomien på noen vesentlig måte rokker ved denne vurderingen, og om delingsøkonomien skaper situasjoner der tjenestetilbyderne blir klassifisert som oppdragstakere, men at det likevel foreligger et reelt vernebehov, og om det i så fall er behov for endringer i arbeidsmiljøloven.

Utvalget har vurdert hvorvidt arbeidstakerbegrepet bør utvides, eventuelt innskrenkes, slik at flere eller færre enn i dag omfattes av arbeidsmiljøloven, hvorvidt det lovfestede arbeidstakerbegrepet bør tydeliggjøres i samsvar med etablert

rettspraksis, hvorvidt det bør etableres særskilte rettigheter for en ny kategori «arbeidstakere» med et begrenset behov for vern og tilsvarende begrensede rettigheter sammenlignet med ordinære arbeidstakere. Utvalget har også vurdert om det bør foreslås at det nedsettes et lovutvalg som bør vurdere lovforslag på bakgrunn av problemstillingene knyttet til arbeidstakerbegrepet, eller om bestemmelsen bør stå uendret.

Utvalget har vurdert om det er grunn til å peke på et behov for en *utvidelse* av arbeidstakerbegrepet for å omfatte visse grupper av tjenesteyterne som etter gjeldende rett faller utenfor begrepet. Disse kan etter omstendighetene tenkes som en ny kategori oppdragstakere som skiller seg fra de som tradisjonelt er ansett som oppdragstakere, som likner mer på arbeidstakere og i større grad har behov for vern enn tradisjonelle oppdragstakere, særlig på grunn av svak forhandlingsmakt.

Utbredelsen av delingsøkonomien er relativt beskjedent i dag, og det varierer mye hvilke vilkår som gjelder mellom aktørene knyttet til en digital plattform. Det er ikke noe nytt at store og små kontraktpartnere kan ha ulik forhandlingsstyrke ved inngåelse av kontrakter. Utvalgets flertall, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Moen, Schjerva* og *Teigum*, mener at det at delingsøkonomien muligens produserer flere tilfeller der det kan være tvil om hvilken status tjenesteyterne har, i seg selv ikke er et argument for å endre arbeidsmiljølovens grense mellom arbeidstakere og oppdragstakere og de vurderinger som begrunner dette. Uklarhet vil etter hvert som tiden går også kunne avklares gjennom at enkelte reiser saker for domstolene. Utvalgsflertallet har ikke funnet at det foreligger et generelt vernebehov hos en gruppe oppdragstakere, som skulle begrunne at disse må likestilles med arbeidstakere. Disse har derfor ikke funnet grunnlag for å peke på et behov for en *utvidelse* av arbeidstakerbegrepet. Dette flertallet har heller ikke funnet grunn til å peke på et behov for en *innsnevring* av arbeidstakerbegrepet.

Det er en viss uenighet om hvorvidt tjenestetilbydere innen delingsøkonomien må anses som arbeidstakere eller ikke. Saker om dette spørsmålet er reist i USA og England i tilknytning til Ubers virksomhet. Hotvedt (2016) vurderer det slik at enkelte av sjåføravtalene til Uber i Norge kan være arbeidsavtaler, avhengig av konkrete omstendigheter og vernebehov, men at det er usikkert om avtalene generelt er dette. Omstendigheter som hun peker på kan tale for arbeidsavtale, er særlig varig tilknytning, omfattende arbeid for

Uber og at sjåføren ikke har andre inntekstkilder. Etter en helhetsvurdering kan dette innebære at det foreligger et vernebehov. Ubers oppfatning er at sjåførene er uavhengige kontraktpartnere, og de omtaler dem som «partnersjåfører».

Enkelte hevder at det er for vanskelig for tjenesteutøverne i delingsøkonomien ut fra gjeldende bestemmelse i arbeidsmiljøloven å avgjøre hvorvidt de er arbeidstakere eller ikke. Dette reiser spørsmålet om arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd bør tydeliggjøres i tråd med rettspraksis. Det beror på en skjønnsmessig vurdering av forholdet mellom partene i en kontraktsrelasjon (for eksempel tjenesteyter og delingsplattformen), med utgangspunkt i særskilte momenter trukket fram i rettspraksis. Momentlisten framgår ikke av loven, og andre relevante momenter enn de som framgår av praksis kan også trekkes inn i vurderingen. Momentene kan trekke i ulike retninger, og disse må avveies i en helhetsvurdering, se nærmere om gjeldende rett i punkt 5.2.1.

Det er blant annet fra LO (2016) pekt på at utvalgets anbefalinger må bidra til rettsavklaring og klarere grensedragning om arbeidstakerbegrepet, dessuten at begrepet bør være teknologinøytralt og omfatte alle avtaleformer hvor det foreligger vernebehov. LO har illustrert dette ved å vise til en mulig formulering i arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd om momenter som skal tillegges særlig vekt og momenter som ikke skal være avgjørende i vurderingen av om det foreligger arbeidstakerforhold.

NHO mener på sin side at arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven bør beholde dagens utforming.¹² NHO mener at fordelene med fleksibilitet i regelverket og muligheten for endringer i takt med utviklingen av arbeidslivet er svært viktig. De peker på at enkelte ulemper knyttet til forutberegnelighet ikke kan veie opp for fordelene ved dagens fleksible og utviklingstilpassede bestemmelse.

Et flertall i utvalget, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Moen, Schjerva* og *Teigum*, ser at en presisering i arbeidsmiljøloven av hvilke momenter en skal ta utgangspunkt i ved vurderingen av om det foreligger arbeidsforhold, eventuelt hvilken vekt de ulike momentene skal tillegges, kan gi større forutberegnelighet og kan gjøre det lettere for den enkelte å vurdere sin status. Også for plattformen kunne en presisering være en fordel og kan eventuelt i noen grad redu-

¹² Brev fra NHO til utvalget august 2016.

sere behovet for at tvister må behandles av domstolene for å få en avklaring.

På den annen side vil disse medlemmene peke på at nye formuleringer ofte vil føre til nye avgrensningsspørsmål og nye skjønnsmessige vurderinger. Det er ikke mulig å unngå tolknings-spørsmål i lovgivning som skal favne en rekke ulike forhold. I tillegg kommer at en ikke vil kunne ta inn en uttømmende momentliste fordi momentlisten som er konkretisert etter gjeldende forarbeider og praksis, heller ikke er uttømmende. Rettslige begreper som krever skjønnsmessige vurderinger, er samtidig elastiske. Det kan legges vekt på konkrete hensyn og samtidig gjøres en helhetsvurdering. Slike begreper er også robuste over tid fordi de gir rom for en utvikling gjennom rettspraksis. Og det kan holdes åpent for at også andre momenter som en ikke i dag ser som de mest framtrædende ved arbeidsforhold, kan tillegges vekt i framtiden. Også vekten av ulike momenter kan endres over tid. Flertallet ser det som viktig at lovbestemmelsen rommer nettopp denne muligheten for utvikling.

Flertallet mener også at jo flere konkrete momenter som trekkes opp i selve lovbestemmelsen, desto lettere vil det være for aktører som måtte ønske å omgå/unngå arbeidsgiveransvar å innrette sin virksomhet på dette. Det vil være vanskeligere å omgå arbeidsgiveransvar dersom bestemmelsen er elastisk og krever en helhetsvurdering av det reelle forholdet mellom aktørene knyttet til den enkelte plattform. Flertallet mener derfor at det ikke er behov for en presisering av arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven nå.

Generelt mener et flertall, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Moen Schjerva* og *Teigum*, at det ut fra den begrensede utbredelsen av delingsøkonomien og på dette stadiet i utviklingen ikke kan peke på behov for endringer. Det ser derfor ikke behov per i dag for at det nedsettes et lovutvalg for å vurdere arbeidsmiljølovens begrepsapparat. Delingsøkonomien har potensial til å vokse hurtig. En vekst i delingsøkonomien slik den utspiller seg i dag, vil ikke i seg selv gjøre arbeidstakerbegrepet mindre egnet enn i dag. Disse medlemmene anbefaler likevel at utviklingen følges nøye. Endringer i forretningsmodeller og tilknytningsformer mellom aktørene som følge av vekst eller utvikling kan nødvendigvis gjøre nye vurderinger og tiltak. En vekst i delingsøkonomien vil for øvrig også kunne få betydning for arbeidstakernes innflytelse, gjennom blant annet organisering, kollektive forhandlinger og trepartssamarbeidet.

Harris og Krueger (2015) foreslår en ny kategori «independent workers» mellom arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, og at det etableres et sett styrende prinsipper for arbeidsoppdrag og et begrenset vern for disse. Fordeler med en slik særskilt regulering er blant annet at det kan gjøre det mulig/enklere for denne gruppen å organisere seg på linje med arbeidstakere og forhandle kollektivt, og dessuten at virksomheter kan inngå kortvarige avtaler om arbeid uten å påta seg fulle arbeidsgiverplikter.

Innføring av en ny kategori vil være en radikal nyskaping i norsk rett, og norske rammebetingelser for ansettelsesforhold er dessuten svært ulike de amerikanske. En slik regelverksutvikling kan dessuten medføre fare for at det etableres en form for A-lag og B-lag med ulike rettigheter, og kan åpne for en enklere omgåelse av rettigheter i ordinære arbeidstakerforhold. Et flertall, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Moen, Schjerva, Teigum* og *Tinnlund* mener at det i dag heller ikke er behov for å etablere en ny kategori «arbeidstakere» og et særskilt regelverk knyttet til disse, som et svar på en eventuell utvikling av en ny kategori oppdragstakere i delingsøkonomien.

Et mindretall, medlemmet *Tinnlund*, sitt utgangspunkt er at arbeidsrettslige verneregler må gjelde hvis avtalen forventer eller stiller krav om en personlig arbeidsplikt. Det er særlig her vernebehovet er tilstede. Personlig arbeidsplikt, kombinert med styringsrett, er kjennetegnet på at det foreligger en arbeidsavtale. Mange nye avtaleforhold som utvalget har beskrevet, særpreges ved et misforhold i avtalestyrke mellom partene. Etter medlemmets syn må det legges vekt på dette i vurderingen om det foreligger et arbeidstakerforhold. Omfanget av arbeidsplikt, og muligheten for selv å bestemme når arbeidet skal utføres, kan ikke være tungtveiende, eller avgjørende. Et slikt rettslig utgangspunkt kan for eksempel formuleres som tillegg til någjeldende § 1-8 første ledd.

Medlemmet *Tinnlund* viser også til at en definisjon av arbeidstakerbegrepet må bidra til rettsavklaring og klarere grensedragnings, være teknologinøytral og omfatte alle avtaleformer hvor det foreligger et vernebehov. Med et rettslig utgangspunkt som nevnt vil det etter medlemmets syn også bli enklere å foreta grensedragnings av nye og ulike avtaleforhold som kan etableres i framtiden.

Medlemmet *Tinnlund* viser til drøftingene overfor, og antakelsene om at delingsøkonomien har potensiale til å vokse raskt og omfatte mange flere arbeidstakere enn i dag. Det er dette med-

lemmets mening at det nettopp derfor er viktig å være i forkant med å avklare rammebetingelsene for aktørene i delingsøkonomien. Medlemmet *Tinnlund* foreslår at det settes ned et lovutvalg som skal vurdere arbeidsmiljølovens begrepsapparat.

Et annet mindretall, medlemmet *Mjåset*, ønsker å utrede en ny kategori arbeidstakere, samt en vurdering av arbeidsmiljølovens begrepsapparat.

5.5.3 HMS

Det at HMS-regelverk eller øvrig verne Lovgivning ikke kommer til anvendelse for visse tjenesteytere som utfører arbeid som oppdragstakere, er ikke noe nytt. Et relevant spørsmål er derfor om det er noe særegent ved delingsøkonomien som gjør at man bør vurdere nye reguleringer for HMS. Den aktivitet som utføres av tjenesteyterne innenfor delingsøkonomien, er gjerne aktiviteter som tidligere ble utført og fortsatt utføres av ordinære arbeidstakere. Det nye ligger i at man gjennom ny teknologi kan legge til rette for å organisere virksomheten på en måte som ikke lenger nødvendigvis gjør ordinære ansettelsesforhold. Styrkeforholdet mellom partene er ikke nødvendigvis jevnbyrdig, kontraktsvilkårene er ofte ikke gjenstand for forhandling, og tjenesteyterne er ikke nødvendigvis profesjonelle næringsdrivende.

Spørsmålet om tjenesteytere i delingsøkonomien utgjør en «mellomkategori» mellom tradisjonelle arbeidstakere og tradisjonelle selvstendige næringsdrivende, er tatt opp i flere sammenhenger. Det å utføre oppdrag digitalt ligner på situasjonen når ordinære arbeidstakere utfører arbeid digitalt og et annet sted enn på arbeidsgivers fysiske «arbeidsplass». Enkelte HMS-plikter, for eksempel forebygging, opplæring og risikovurdering, er elementer som man kunne sett for seg at en plattform kunne hatt ansvar for også overfor selvstendige oppdragstakere.

Alternativt kunne det vært aktuelt å gi HMS-bestemmelsene utvidet anvendelse, ved for eksempel å utvide arbeidsmiljøloven § 2-2 til å gjelde oppdragstakere som er tilknyttet digitalt, dvs. en plikt for plattformen til å sørge for at HMS blir ivaretatt for oppdragstakere selv om disse ikke oppholder seg fysisk hos virksomheten.

Et flertall i utvalget, medlemmene *Gabrielsen*, *Andreassen*, *Flesland*, *Korme*, *Mjåset*, *Moen*, *Schjerva* og *Teigum*, mener at utfordringen i en slik plikt er at plattformen kan mangle reell påvirkningsmulighet på den tilknyttede oppdragstakers arbeidsmiljø. I tilfelle må det bygges opp et kontrollapparat for å sikre at forholdene er i sam-

svar med reglene. Det kan også være tjenestetilbydere som heller ikke ønsker at plattformene skal kontrollere hvordan de som selvstendige oppdragstakere utfører sitt arbeid, ut over et eventuelt tilbakemeldingssystem. For øvrig forutsetter arbeidsmiljøloven § 2-2 at virksomhet med ansvar for andre arbeidstakere enn egne, i utgangspunktet har egne ordinært ansatte. Dersom det er behov for et utvidet HMS-ansvar for alle digitale plattformer i delingsøkonomien, er en slik forutsetning ikke hensiktsmessig. Flertallet vil ikke foreslå endringer i HMS-reglene i arbeidsmiljøloven.

Et mindretall, medlemmet *Tinnlund*, viser til at utvalget ikke har bestilt egne, eksterne utredninger. Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har imidlertid på eget initiativ gitt oppdrag om utredningsprosjekter om delingsøkonomi. En delrapport som er levert til ASD (Jesnes m.fl., 2016), viser at det er lite faktisk kunnskap om HMS-utfordringene i delingsøkonomien. I notatet framkommer det at flere av plattformene som er etablert i Norge, velger å ansette tilbyderne, slik at arbeidsrelasjonen ligner det øvrige arbeidslivet. Notatet viser blant annet til en rapport fra Arbeidstilsynet som begrunner sitt tilsynsbesøk med at de er spesielt opptatt av å gjennomføre tilsyn med nye virksomheter og virksomheter der det er mange unge arbeidstakere. Det er mye som tyder på at det er en høyere andel unge i delingsøkonomien enn det er ellers i arbeidslivet. Fordi mye framstår som nytt i delingsøkonomien, er det spesielt viktig å følge nøye med på utviklingen.

Medlemmet *Tinnlund* mener derfor at det er hensiktsmessig å utrede HMS-konsekvenser i delingsøkonomien. Målet med en slik utredning er å ha oppdatert kunnskap som grunnlag for å vurdere om det er behov for endringer eller presiseringer i regelverket. En endring kan for eksempel bety å utvide eller presisere arbeidsmiljøloven § 2-2 slik at bestemmelsen også gjelder oppdragstakere som er tilknyttet digitalt, dvs. en plikt for plattformen til å sørge for at HMS blir ivaretatt for oppdragstakere selv om disse ikke oppholder seg fysisk hos virksomheten.

Utvalget har også vurdert om det er aktuelt å pålegge digitale plattformer en form for påseansvar overfor tjenesteytere. Varianter av påseansvar har man for eksempel i petroleumssektoren, hvor rettighetshaver plikter å påse at enhver som utfører arbeid for seg overholder blant annet HMS-bestemmelser. Man kan for eksempel se for seg regulering om at formidlerleddet skal påse at tjenesteytere gjennomfører HMS-kurs, overholder arbeidstidsbestemmelser, foretar risikovurdering

mv. En vil ved en slik ordning sikre en viss standard uten at det pålegges fulle arbeidsgiverplikter.

En påse-plikt vil imidlertid innebære at tjenesteyterne blir pålagt plikter de ikke har i dag, for at det skal være noe å «påse». Utvalget kan ikke se at det i dag er et behov for plikter og kontrollordninger av en slik type. Utvalget utelukker ikke at det på et eller annet tidspunkt vil oppstå et behov for vern av helse, miljø og sikkerhet både når det gjelder den enkelte tjenestetilbyder og deres kunder, men kan ikke se slike behov nå. For øvrig er beskyttelse av både tjenesteyteres og tredjeparters sikkerhet i noen tilfeller også ivaretatt av sektorregelverk, slik som transportlovgivning eller brann- og sikkerhetsregelverk, jf. omtalen av vegtrafikkloven i punkt 5.4.9.2.

5.5.4 Arbeidstid

Utvalget har vurdert om det bør etableres et rammeverk for hvor mye og når den enkelte oppdragstaker kan arbeide i løpet av en gitt periode. Det kan for eksempel vurderes å foreslå rammer for *maksimum arbeidsperiode* og *nattarbeid*, sett på bakgrunn av at det er internasjonal konsensus om at blant annet nattarbeid og arbeidsdager utover 12 timer er særlig forbundet med forhøyet helse- og ulykkesrisiko.

Som tidligere omtalt er friheten og fleksibiliteten til å innrette sin egen arbeidssituasjon en vesentlig årsak til at selvstendig næringsdrivende og frilansere velger å jobbe på denne måten. Selvstendig næringsdrivende og frilansere vil ofte ha stor innflytelse over sin egen arbeidssituasjon og kan velge å si nei til oppdrag. Dette gjelder ikke minst i delingsøkonomien. Innflytelsen gir mulighet for selvregulering og friperioder mellom oppdrag som kan kompensere for belastninger på helse og familieliv som følge av lange arbeidsøkter.

Det er også innenfor arbeidsforhold slik at de fleste arbeidstidsbestemmelsene ikke får anvendelse for arbeidstakere i ledende eller særlig uavhengig stilling. Bakgrunnen for dette er nettopp den store innflytelsen disse arbeidstakere har på sin egen arbeidssituasjon og på når arbeidet skal utføres. De øvrige vernereglene gjelder likevel for disse arbeidstakerne.

Utvalget mener at tjenestetilbydere innen delingsøkonomien som reelt sett er selvstendig næringsdrivende eller frilansere, ikke bør være omfattet av en annen arbeidstidsregulering enn den som i dag gjelder for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

5.5.5 Trygderettigheter

Framveksten av delingsøkonomien kan innebære at sammensetningen av gruppene selvstendig næringsdrivende og frilansere endres. Nye selvstendig næringsdrivende som følge av delingsøkonomien kan tenkes å bidra til vekst i antallet selvstendig næringsdrivende innenfor personlig tjenesteyting, sjåføryrker, renhold mv. Noen av disse vil kunne få forholdsvis lav inntekt. Personer med lave inntekter kan være mer sårbare ved bortfall eller reduksjon av inntekt ved bortfall av oppdrag eller ved sykdom. Et spørsmål er om en endring i retning av flere selvstendig næringsdrivende med relativt lave inntekter tilsier at det bør vurderes endringer i trygdereglene.

Som gjennomgangen i punkt 5.4.10 viste, er det imidlertid ikke slik at selvstendig næringsdrivende i utgangspunktet har dårligere rettigheter i folketrygden enn det innbetalingene i form av trygdeavgift og skatt fra denne gruppen gir grunnlag for. Eventuelle endringer i rettigheter bør derfor følges av endrede plikter til innbetaling til folketrygden.

Mulige endringer kan være å gjøre tilleggsforsikringer obligatoriske, eventuelt at selvstendig næringsdrivende og frilansere gis samme rettigheter som arbeidstakere i for eksempel sykepengeordningen, og at dette motsvares av økte trygdeavgifter.

En vurdering av slike endringer bør ta utgangspunkt i begrunnelsene for at selvstendig næringsdrivende og frilansere i dag har andre rettigheter til dagpenger, sykepenger og omsorgspenger enn arbeidstakere. Et flertall i utvalget, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Moen, Schjerva* og *Teigum*, vil peke på at selvstendig næringsdrivende som kan sammenliknes med ansatte (arbeidsintensiv virksomhet) i gjennomsnitt har lavere skattebelastning på ulike inntektsnivåer enn ansatte, jf. figur 5.2 over. En vurdering av dette bør også ta hensyn til at avkastningen av næringsvirksomhet i sin natur kan være mer skiftende, ha høyere risiko, være mer basert på kapital og gi større avkastning enn avkastningen av lønnsarbeid, samtidig som det er beløpsmessige tak på ytelser fra folketrygden.

Flertallet mener forskjellene mellom ansattes og selvstendig næringsdrivendes rettigheter i folketrygden i hovedtrekk framstår som velbegrunnede. Det er flere grunner til at selvstendig næringsdrivende ikke mottar dagpenger. Selvstendig næringsdrivende mister ikke alltid hele sin inntekt ved bortfall av arbeid, deres innbetaling til folketrygden er lavere enn summen av arbeidstaker-

og arbeidsgiveravgift, og selvstendig næringsdrivende anses å ha større innflytelse over egen arbeidssituasjon enn arbeidstakere. Dette gjør det vanskelig å beregne både tap av inntekt og tap av arbeidstid, som er utgangspunktet for dagpenger. Det er heller ikke enkelt å avgjøre når næringsdrivende er reelt ledige og søkere til annet arbeid. Forskjellen i sykepengerettigheter har sammenheng med at selvstendig næringsdrivende er sin egen arbeidsgiver, og de dekker derfor selv arbeidsgiverperioden på 16 dager. Det er også mulig å tegne tilleggsforsikring som øker utbetalingen og/eller dekker arbeidsgiverperioden. Ifølge en utredning (Proba, 2016) er det få selvstendig næringsdrivende som tegner slik frivillig tilleggsforsikring i sykepengeordningen. Det samme gjelder forsikring mot yrkesskade. Med dette som utgangspunkt skal etter utvalgets vurdering svært mye til for å omgjøre dette til en obligatorisk ordning. Frivillig forsikring anses som et mer fleksibelt og hensiktsmessig alternativ både for sykepengedekning og yrkesskadedekning.

Noen forskjeller mellom lønntakere og selvstendig næringsdrivende henger sammen med at ansatte har tilgang på goder i arbeidsforhold slik som feriepenger og arbeidsgiverbetalte omsorgspenger (sykt barn-dager). Flertallet mener det er rimelig at selvstendig næringsdrivende selv setter av midler til dekning av livsopphold i ferier og under barns sykdom. Det er dessuten vanskelig å se for seg hvordan ytelsene til de selvstendig næringsdrivende skal kunne bedres på disse områdene uten at systemet endres mer generelt.

Flertallet i utvalget mener det er tvilsomt om økt skattlegging av selvstendig næringsdrivende for å finansiere økte trygderettigheter er ønskelig. Flertallet mener det er viktigere å sikre selvstendig næringsdrivendes muligheter til å disponere en stor del av inntekten fritt, for eksempel for å investere mer i egen virksomhet. Så lenge det er muligheter for å kjøpe tilleggsforsikring, ser ikke flertallet at delingsøkonomien endrer denne avveiningen.

Med spesiell henvisning til punktene 5.5.5 og 5.5.6 peker mindretallet, medlemmene *Mjåset* og *Tinnlund*, på at det er en risiko for at mange av de som i framtiden vil jobbe som selvstendig næringsdrivende eller frilansere innenfor delingsøkonomien, vil kunne ha relativt lave inntekter. Inntektene til den enkelte vil være basert på etterspørsel i markedet og kan derfor bli svært uforutsigbare eller bortfalle helt i perioder. Det at det allerede i dag er et fåtall frilansere og selvstendig næringsdrivende som tegner frivillige forsikringsordninger, viser at det kan være nødvendig å se

nærmere på om dagens ordninger er de beste også for framtiden. Disse medlemmene mener derfor det bør utredes nærmere om det er behov for endringer i blant annet pensjons- og trygdeordninger for denne gruppen oppdragstakere. Hensikten bør være å forenkle og utjevne dagens forskjeller mellom oppdragstakere og ansatte arbeidstakere. Både Tankesmien Agendas perspektivnotat, *Frilansere: Frihet og frykt* (Agenda/Samfunnsvitene, 2016), og Menons rapport, *Organisering av arbeidsliv* (Grimsby m.fl., 2016), peker på flere endringer som bør utredes nærmere.

5.5.6 Pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende

Som omtalt i punkt 5.2.8 kan selvstendig næringsdrivende sette av inntil fire prosent av inntekt opp til 12 G i en innskuddsbasert tjenstepensjonsordning uten at dette kommer til beskatning som lønn på tidspunktet for innskudd. Grensene for maksimalt innskudd er lavere enn for tjenstepensjonsordninger for ansatte.

Tjenstepensjonsordningene er i utgangspunktet kollektive ordninger der det stilles vilkår om likebehandling og forholdsmessighet, der ansatte ikke kan reservere seg mot medlemskap og der arbeidsgiver fastlegger sparenivået for de ansatte. I individuelle pensjonsspareordninger kan den enkelte selv bestemme hvor mye som skal spares til egen pensjon, noe som kan gjøre at det er sterkere insentiv til å utnytte rammene fullt ut sammenliknet med i kollektive ordninger. Det kan tale for at individuelle ordninger bør ha noe lavere rammer enn kollektive ordninger. Med like rammer kan individuelle ordninger i større grad kanalisere sparing som uansett ville funnet sted, inn i skattefavoriserte ordninger.

Spørsmålet om en eventuell endring av ordningen med skattefavorisert pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende ligger til vurdering i Finansdepartementet, der ordningen vurderes opp mot øvrige deler av skatte- og pensjonssystemet. Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å behandle ulike deler av pensjonssystemet løsrevet fra helheten, og har derfor ikke gått nærmere inn i denne saken.

Det vises for øvrig til merknad fra medlemmene *Mjåset* og *Tinnlund* under punkt 5.5.6.

5.5.7 Lav inntekt

Delingsøkonomien ser i stor grad ut til å være innrettet slik at den økonomiske risikoen ved en eventuell svikt i ordretilgangen bæres av den en-

kelte som utfører arbeidet. I noen tilfeller kan plattformene fastsette, eventuelt utøve kontroll eller innflytelse over, hvilken pris tjenestetilbyderen kan ta for et oppdrag. Dette innebærer at tjenestetilbydere i delingsøkonomien kan ha svakere forhandlingsmakt overfor kunder enn tjenestetilbydere som ikke driver virksomhet gjennom en plattform. I tillegg vil tjenestegebyrene som settes av plattformene kunne gå på bekostning av tjenestebyterens fortjeneste.

I arbeidsmarkedet ellers tillates det til en viss grad at markedsmekanismen ikke fungerer fullt ut når det gjelder lønn, ved at lønnsnivået forhandles fram av organisasjonene i arbeidslivet. I tillegg finnes forskrifter som allmenngjør tariffavtalenes minstelønnsatser i visse bransjer. Disse gjelder i arbeidstakerforhold. I den grad tjenestetilbyderne på plattformbaserte formidlingstjenester som Uber og liknende tjenester anses som oppdragstakere, vil ikke framforhandlede eller allmenngjorte timelønnsatser gjelde.

Det er en bekymring at inntektsnivået for enkelte deltakere i delingsøkonomien kan bli for lavt, og at det kan bli en konkurranse på oppdragstakernes godtgjørelse og arbeidsvilkår. I enkelte land har selvstendige oppdragstakere begynt å organisere seg og krever forhandlinger om betingelsene de får på digitale plattformer, herunder både prisstruktur og tjenestegebyrer. I Norge har det etter det utvalget kjenner til, ikke vært slike initiativer. I tilfelle det skulle skje, er det et spørsmål hvordan slike forhandlinger forholder seg til konkurranseloven, jf. omtale i punkt 5.4.8.1.

I utgangspunktet følger det av konkurranseloven og EØS-avtalen at avtaler mellom foretak om priser og andre sentrale kommersielle vilkår over-

for foretakenes kunder er forbudte. Med foretak menes alt fra store virksomheter til enkeltpersonforetak. Dette utgangspunktet nyanseres i EU-retten dersom selvstendige oppdragstakere utfører arbeid under samme forhold som oppdragsgivers egne ansatte. Det anses ikke i strid med konkurransereglene om det i kollektiv avtale fastsettes minimumshonorar for slike selvstendige oppdragstakere tilknyttet arbeidstakerorganisasjon, se beskrivelse i punkt 5.4.8.1. Det er altså en viss adgang også for oppdragstakere til å inngå kollektive avtaler. Utvalget anbefaler at konkurransemyndighetene utarbeider og publiserer en veiledning om dette spørsmålet.

Maktforholdet mellom delingsøkonomiplattformer og enkeltstående tjenestetilbydere er i utgangspunktet skjevt. Dette forsterkes av at flere plattformer legger sterke føringer på hvilke priser tjenestetilbyderne kan kreve for oppdrag som formidles via plattformen. Et flertall, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Moen, Schjerva* og *Tinnlund*, mener at tjenestetilbydere i delingsøkonomien som ikke fastsetter priser direkte overfor kunden, og som må forholde seg til prisfastsetting av plattformen som benyttes, bør ha mulighet til å framforhandle kollektive avtaler med plattformdriver, selv om disse ikke kan anses som arbeidstakere.

Mindretallet, medlemmene *Korme, Mjåset* og *Teigum*, ser også at inntektsnivået for enkelte deltakere i delingsøkonomien kan bli for lavt. Mindretallet ønsker imidlertid en bredere gjennomgang av hvilke løsninger som best kan løse utfordringene for denne gruppen, samtidig som hensynet til konkurranse ivaretas.

Kapittel 6

Forbrukerhensyn

6.1 Innledning

Kjennskapen til delingsøkonomien og digitale plattformer som opererer i denne, er høy blant norske forbrukere. Ifølge Slette-meås og Kjørstad (2016) har 88 pst. av den norske befolkningen hørt om en eller flere delingstjeneste(r). De mest kjente tjenestene er Finn Småjobber (76 pst.), Airbnb (42 pst.) og Uber (41 pst.). På tross av at mange kjenner til delingstjenester, er andelen som selv hevder å være registrerte brukere på delingstjenester, kun 16 pst. av befolkningen. Enda færre, kun 5,5 pst., anser seg selv for å være aktive brukere av disse tjenestene. Undersøkelsen til Slette-meås og Kjørstad (2016) baserer seg imidlertid på tall fra siste kvartal 2015. Antakelig har kjennskapen til og bruken av delingstjenester gått noe opp i den norske befolkningen siden undersøkelsen ble gjennomført, og det er ventet stor vekst i tiden framover (Estep, 2016; Pedersen m.fl., 2016).

I mye av litteraturen om delingsøkonomi påpekes det at framveksten av delingsøkonomien er et gode for forbrukerne. Bedre tilgjengelighet, lavere priser, bedre utvalg og mindre vedlikeholdsansvar trekkes fram som noen av de positive effektene for forbrukerne. Mange hevder også at deling av bil, bolig og eiendeler er positivt for miljøet ved at det bidrar til effektiv utnyttelse av underutnyttede produkter (Gansky, 2010; Botsman og Rogers, 2011).

Det kan likevel følge med noen nye utfordringer for forbrukerne med de framvoksende delingstjenestene knyttet til at tilbyderen (for eksempel håndverkeren, sjåføren eller verten) i mange tilfeller ikke er næringsdrivende. En ikke-næringsdrivende tilbyder vil ikke være underlagt forbrukervernlovgivning eller sektorlovgivning som næringsdrivende i de samme sektorene. Like fullt vil både plattformene og tilbyderne ha insentiv til å skape og ivareta tillit til sin tjeneste. En delingstjeneste som ikke har tillit hos forbrukerne, vil trolig heller ikke overleve særlig lenge i konkurransen med andre tjenester.

En sentral problemstilling for forbrukere i delingsøkonomien er knyttet til sikkerhet og trygghet ved bruk av tjenestene. For transporttjenester der det ikke kreves løyve, kan det innebære at det ikke er foretatt noen vandelssjekk av sjåføren. Ved bruk av overnattingstjenester kan det være et spørsmål om standard og hygiene, samt sikkerhet. For småjobber vil det kunne oppstå spørsmål om kvalitet på utført arbeid. Det kan også være usikkert hvilke rettigheter man har som forbruker dersom noe går galt.

I Norge er forbrukervernet regulert både gjennom særnorsk regelverk og EØS-regelverk. Dette kapitlet vil se nærmere på forbrukervernreglene og hvordan de kommer til anvendelse på ulike forbrukerutfordringer i delingsøkonomien. Det vil også gå nærmere gjennom ulike tillitsmekanismer som benyttes i delingsøkonomien, og se spesielt på brukeromtaler som virkemiddel for å skape tillit hos forbrukerne.

6.2 Fordeler for forbruker i delingsøkonomien

Forskere som har vært tidlig ute med å studere delingsøkonomien, som Gansky (2010) og Botsman og Rogers (2011), har vektlagt de positive effektene delingstjenestene har for forbrukerne. Motivene for å delta i delingsøkonomien varierer, men grovt sett kan man dele forbrukermotivene inn i «økonomi» og «kvalitet og opplevelse». Dette finner vi igjen i norsk forskning der Slette-meås og Kjørstad (2016) framhever følgende faktorer for å beskrive hovedårsakene til at delingstjenestene benyttes:

- Spare penger
- Spenningen ved å prøve nye tjenester
- Miljøhensyn (for eksempel gjennom bildeling)
- Lettere tilgjengelighet / bedre tilbud enn i vanlige markeder
- Tilgang på kvalitetsvarer man ikke vil/kan kjøpe

- Det sosiale aspektet i utvekslingen av tjenester/varer med «likemenn»

I og med at delingsøkonomien, slik den er definert i denne rapporten, er et relativt nytt fenomen, spesielt i Norge, er ikke datagrunnlaget godt nok til å dokumentere alle disse fordelene i detalj ennå. I USA har delingstjenestene eksistert lenger, og man har derfor noe mer forskning på temaet:

- En studie av Airbnb i Austin, Texas, tok for seg hvordan delingstjenesten påvirker prisene i hotellmarkedet. Studien fant at hotellene som blir berørt av konkurranse fra delingstjenesten driver mindre overprising, spesielt i perioder med høy etterspørsel etter hotellrom (Zervas m.fl., 2016). Den økte kapasiteten som følger av tilbudet gjennom Airbnb, kan dermed føre til lavere priser for forbrukeren. Dette er også tilfellet for Norge ifølge en nyere norsk masteroppgave om Airbnb (Ytreberg, 2016).
- En nyere studie basert på data fra Uber anslår konsumentoverskuddet¹ for Ubers tjenester i USA til 6,8 mrd. dollar i 2015 (Cohen m.fl., 2016).

Forbrukere søker å spare penger ved å leie tilgang til varer eller tjenester til en lavere pris enn tilbudet på den ordinære markedsplassen. Norske forbrukere oppgir også dette som den viktigste grunnen til å benytte seg av delingsøkonomiske tjenester (Slettebø og Kjørstad, 2016). Ifølge OECD (2016d) kan det faktisk at tilbydere på delingsøkonomiske tjenester kan tilby arbeidskraft og ressurser som er underutnyttet bidra til et lavere prisnivå i delingsøkonomien enn i et ordinært marked.

6.3 Utfordringer og løsninger for forbruker i delingsøkonomien

Det finnes ikke mye forskning på forbrukerproblemer i delingsøkonomien. Det er derfor vanskelig å fastslå årsaker til eventuelle forbrukerproblemer som kan oppstå. Som følge av dette har både amerikanske og europeiske myndigheter understreket at det kan være viktig å trå varsomt som regulator, med tanke på at man tar for seg hypotetiske heller enn dokumenterte forbrukerproblemer. Europakommisjonen er også opptatt av at na-

¹ Konsumentoverskuddet er forskjellen mellom hva forbrukerne maksimalt hadde vært villige til å betale for tjenesten og det de faktisk må betale, summert for alle forbrukerne.

sjonale myndigheter er tilbakeholdne med å regulere for mye for tidlig, og ønsker minst mulig fragmentering av regelverket mellom medlemslandene i EU (Europakommisjonen, 2016d; FTC, 2015).

I Norge er det så langt ikke registrert mer enn en håndfull klager til forbrukermyndighetene på dette området. Enkelte studier peker på at tillitsmekanismene² som delingstjenester benytter for å skape tillit til tjenestene, kan forebygge forbrukerproblemer (Koopman m.fl., 2015; Cohen og Sundararajan, 2015).

Basert på erfaringer med forbrukerproblemer fra tradisjonell e-handel (mellom forbruker og næringsdrivende) er det likevel nærliggende å se for seg at disse utfordringene for forbrukerne også vil kunne inntreffe i delingsøkonomien. I OECDs rapport om forbrukervern i delingsøkonomien trekkes følgende momenter fram som mulige utfordringer for forbrukere:

1. *Helse og sikkerhet*
Utfordringer med helse og sikkerhet kan dreie seg om brannsikkerhet ved leie av rom hos en ikke-næringsdrivende, jf. omtale i kapittel 7, eller sikkerhet ved kjøp av transporttjeneste av sjåfør uten vandelsattest.
2. *Feil ved produkter eller tjenester*
Dersom ikke varer eller tjenester lever opp til beskrivelsen eller på annen måte er defekt, vil det være et problem for forbrukeren. Ved handel i delingsøkonomien vil dette kunne komme til syne ved at det oppstår problemer rundt for eksempel tilgjengelighet for leieobjektet eller kvalitet på utført tjeneste.
3. *Dynamisk prising / mangelfull prisinformasjon*
Dynamisk prising, altså fleksibel prising av en vare eller tjeneste basert på etterspørsel, kan bidra til å balansere tilbud og etterspørsel. For forbrukere kan denne prissettingsstrategien oppleves som villedende eller urimelig dersom prisene for samme tjeneste varierer i svært stor grad.
4. *Personvern*
Næringsdrivendes behandling av innsamlede persondata er et tema i all e-handel, og er derfor også en utfordring som er relevant i delingsøkonomien. Delingsøkonomitjenester baserer seg i utstrakt grad på innsamling og bruk av persondata fra både tilbyder og forbruker og interaksjonen mellom disse (OECD, 2016; Uber, 2016). Krav til sikker oppbevaring og bruk av data er derfor relevant. Se nærmere omtale i boks 6.7.

² Se punkt 6.5 for mer om tillitsmekanismer.

5. *Innelåsningsmekanismer og byttekostnader*

Selv om delingsplattformer kan sies å utvide forbrukernes valgmuligheter, har disse ofte noen innelåsningsmekanismer for både forbrukere og tilbydere som benytter plattformene. Innelåsningen oppstår når det er vanskelig eller kostbart for brukere å skifte fra en plattform til en annen tilsvarende tjeneste. Dersom man for eksempel har opparbeidet seg mange gode brukerevalueringer som kunde eller tilbyder på en delingstjeneste, og ikke kan få med seg disse omtalene over til en annen tilsvarende tjeneste, fungerer systemet for brukertalenter som en innelåsningsmekanisme. I tillegg kan det i mange tilfeller være vanskelig å bytte delingstjeneste pga. få alternativer. Det henger sammen med nettverkseffekter av enkelte digitale tjenester – jo flere som bruker en tjeneste, jo mer nyttig vil den være for brukerne (omtalt i kapittel 4). Noen digitale plattformer kan få monopol innen sine segmenter.

6.4 Forbrukervern i delingsøkonomien

En transaksjon i delingsøkonomien involverer en digital delingsplattform, en tilbyder og en forbruker. Figur 6.1 illustrerer forholdet mellom de tre aktørene i delingsøkonomien og trekker fram sentrale mekanismer som påvirker forholdet dem imellom.

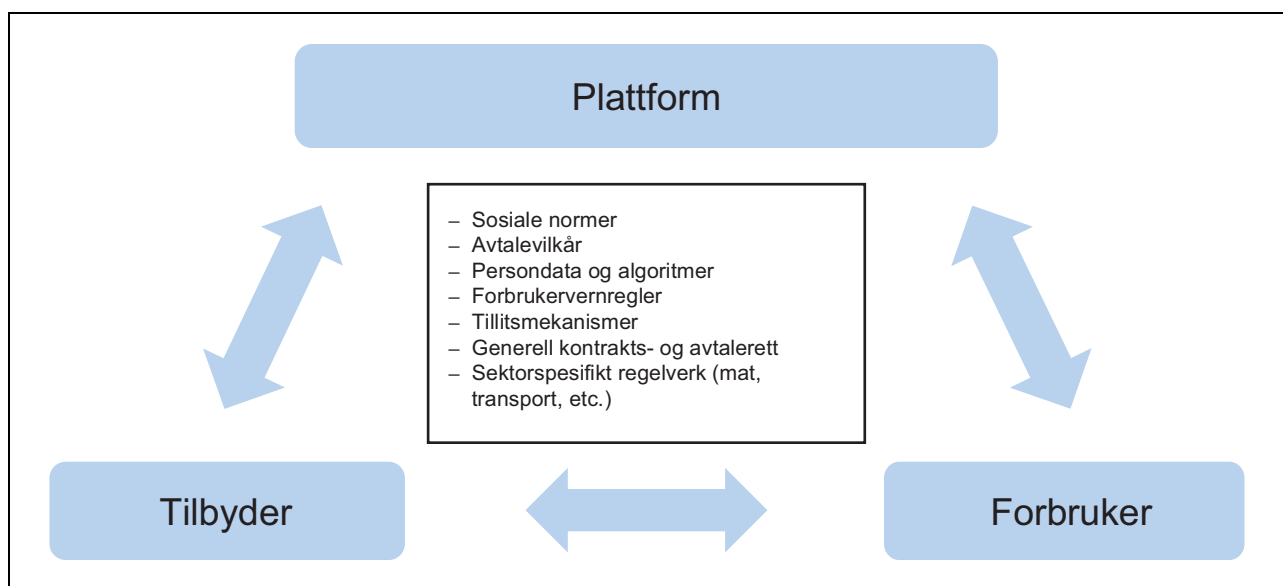
Forbrukervernreglene regulerer forholdet mellom en profesjonell/næringsdrivende aktør på den ene siden og en ikke-næringsdrivende/for-

bruker på den andre siden. I denne sammenhengen regnes plattformen alltid for å være næringsdrivende. Tilbyderen på plattformen kan derimot være næringsdrivende eller ikke-næringsdrivende avhengig av situasjonen. Dersom en næringsdrivende snekker tilbyr sine tjenester gjennom en delingsplattform, vil avtaleforholdet med forbrukeren omfattes av forbrukervernreglene og håndverkertjenesteloven. En ikke-næringsdrivende som tilbyr snekkertjenester gjennom den samme plattformen, vil ikke ha plikter etter forbrukervernreglene.

Forbrukervernreglene sikrer forbrukeren minsterettigheter overfor næringsdrivende og er i all hovedsak ufravikelige. Det vil si at det ikke kan avtales unntak fra loven til ugunst for forbrukeren. Det er derimot mulig å inngå avtaler der forbrukeren får bedre rettigheter enn man ellers ville hatt etter regelverket.

Forbrukervernreglene skal blant annet sikre at forbrukere får:

- God og riktig prisinformasjon
- God og riktig beskrivelse av tjenesten forbruker skal kjøpe/leie (informasjon før avtaleinngåelse)
- Gode avtaleinngåelsesmekanismer
- Trygge betalingsløsninger
- Kontrakt som sier klart hvilke rettigheter forbruker har (evt. ikke har) ved mangelfull eller forsinket levering, som for eksempel rett til avbestilling, prisavslag eller erstatning.
- Nødvendig kontaktinformasjon
- God kundeservice



Figur 6.1 Mekanismer mellom aktørene i delingsøkonomien

Kilde: (OECD, 2016b).

Boks 6.1 Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven)

Markedsføringsloven regulerer hvordan næringsdrivende kan markedsføre sine produkter og tjenester. De fleste av lovens bestemmelser gjelder markedsføring rettet mot forbrukere, men loven stiller også krav til god forretnings-skikk mellom næringsdrivende. Loven forbyr i tillegg urimelige kontraktvilkår i avtaler som inngås med forbrukere.

De mest sentrale bestemmelsene i markedsføringsloven er forbudene mot villedende og urimelig handelspraksis. Disse reglene gjennomfører bestemmelser i EUs direktiv om urimelig handelspraksis, og tilsvarende regler finnes derfor i alle EU- og EØS-land. Handelspraksisbegrepet er vidtrekkende, og omfatter flere former for kommunikasjon mellom næringsdrivende og forbruker enn det som tradisjonelt omtales som markedsføring. Kommunikasjon i forbindelse med inngåelse og oppfyllelse av en avtale vil for eksempel også være omfattet.

Markedsføringsloven omfatter markedsføring av alle typer varer og tjenester i alle markeder, med mindre det er fastsatt egne regler om markedsføring på bestemte områder. Slike regler finnes det mange av, for eksempel regler i finansavtaleloven og angrerettloven. Markedsføringsloven kompletterer likevel forbrukervernet for spørsmål som ikke dekkes i slik spesiallov-givning.

Forbrukerombudet og Markedsrådet håndhever markedsføringslovens bestemmelser som beskytter forbrukerens interesser. Loven gir Forbrukerombudet og Markedsrådet hjemmel til å illegge økonomiske sanksjoner dersom næringsdrivende bryter regelverket. Markedsføringsloven er basert på EUs direktiv om urimelig handelspraksis (2005/29/EF) som er et totalharmosiseringsdirektiv og forbrukeravtaledirektivet (93/13/EØF) som er minimumsharmonisering.

- Mulighet til å få løst konflikter mellom næringsdrivende og forbruker.

Blant reglene som skal ivareta forbrukerne og er relevante i delingsøkonomien, finner vi markedsføringsloven (omtalt i boks 6.1), ehandelsloven (omtalt i boks 6.2) og angrerettloven (omtalt i boks 6.3). I en bredere forstand omhandler forbrukervernet også personsikkerhet. Dette ivaretas i det enkelte sektorregelverk som for eksempel matloven (se omtale i punkt 6.4.3), personopplysningsloven og persontransportloven (se omtale av sistnevnte i kapittel 7).

Det er i tillegg mye tilstøtende regelverk som kan være relevant for forbrukervernet i delingsøkonomien generelt eller for delingstjenester innen spesifikke markeder. En ikke-uttømmende liste omfatter avtaletretten og kontraktsretten, håndverkertjenesteloven, finansavtaleloven og finansforetaksloven.

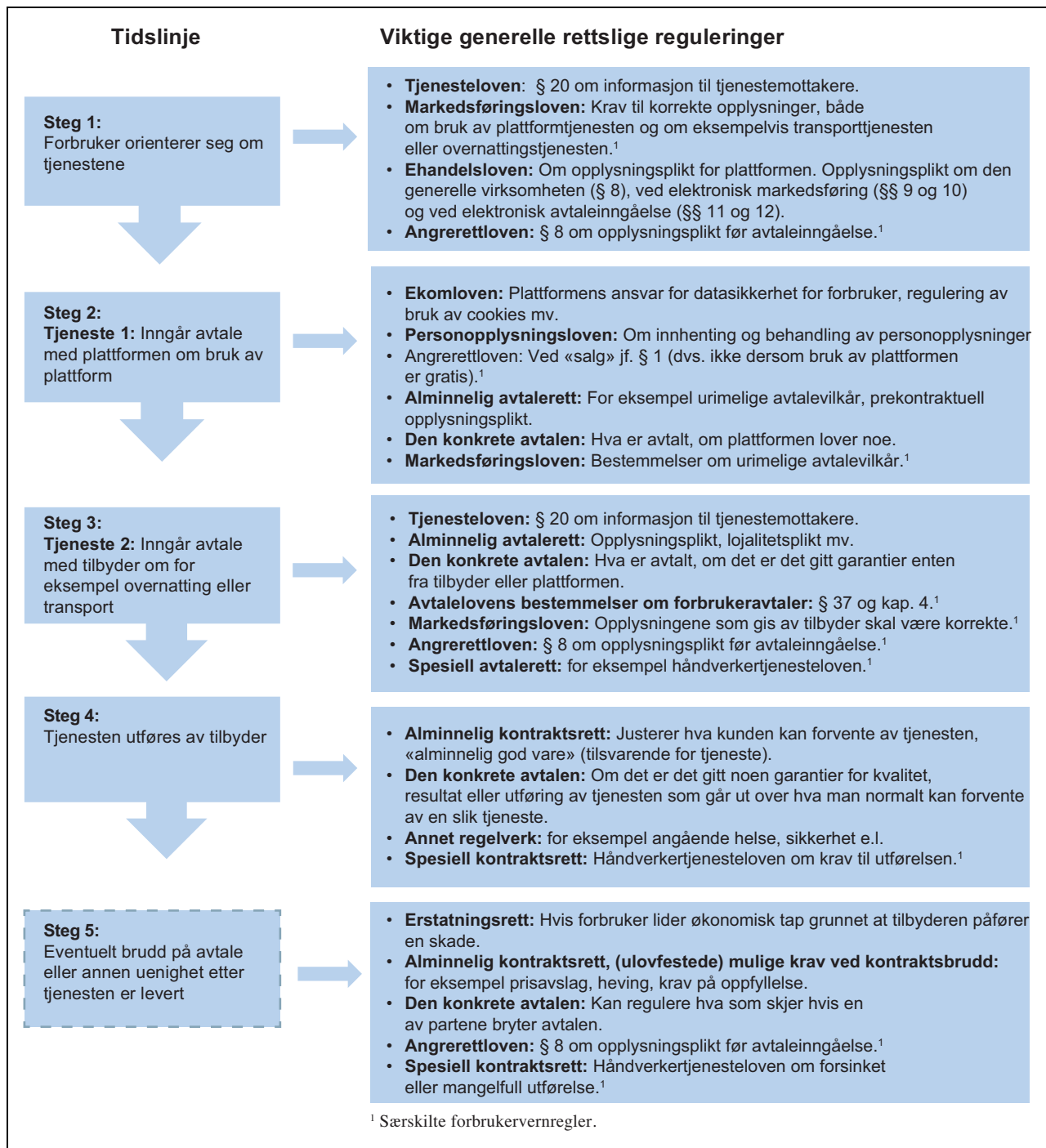
Tidslinjen beskrevet i figur 6.2 illustrerer de ulike stegene som er aktuelle når en forbruker benytter seg av en plattform for å kjøpe tjenester. Figuren viser de viktigste rettslige reguleringene som kan gjelde på de ulike trinnene i en transaksjon gjennom plattform. Mange av reglene er generelle og gjelder uavhengig av om partene i avtaleforholdet er næringsdrivende eller forbrukere.

Forbruker begynner med å orientere seg om tjenesten, jf. «steg 1» i figur 6.2. Plattformen er næringsdrivende, og allerede før avtale er inngått med forbrukeren, gjelder regler om opplysningsplikt etter markedsføringsloven, angrerettloven, ehandelsloven og tjenesteloven. Dersom tilbyderen ikke er næringsdrivende, vil det samme regel-

Boks 6.2 Lov om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester (ehandelsloven)

Loven gjennomfører EUs direktiv om elektronisk handel og har som formål å bidra til at det sikres fri bevegelighet for e-handel og informasjonssamfunnstjenester mellom EØS-stater.

Loven gjelder både i og utenom forbrukerforhold, med noen særbestemmelser for forbrukerforhold. Loven stiller blant annet krav til opplysningsplikten i forbindelse med e-handel og informasjonssamfunnstjenester. Ehandelsloven vil i mange tilfeller supplere øvrig forbrukervernregelverk som markedsføringsloven og angrerettloven.



Figur 6.2 Tidslinje i delingsøkonomien

Kilde: Barne- og likestillingsdepartementet/Forbrukerrådet.

verket gjelde for avtalen mellom plattformen og tilbyderen.

Forbrukeren inngår deretter en avtale med plattformen om bruk av plattformen, betegnet i figur 6.2 steg 2 som «tjeneste 1». For denne avtalen gjelder den alminnelige avtaleretten og den konkrete avtalen, men også særregler for forbrukeravtaler i avtaleloven og markedsføringsloven. Plattformens ansvar for datasikkerhet og person-

vern reguleres i ekomloven og personvernloven. Angrerettloven får anvendelse hvis forbrukeren betaler for bruk av plattformen, jf. angrerettloven § 1.

Når forbrukeren inngår avtale med en tilbyder på plattformen (steg 3 i figur 6.2), er det et spørsmål om tilbyder er næringsdrivende eller ikke. Den alminnelige avtaleretten, bransjepraksis og den konkrete avtalen regulerer avtaleforholdet

mellom partene. Særlovgivning, slik som håndverkertjenesteloven, kan også komme til anvendelse. Angrerettlovens og avtalelovens bestemmelser for forbrukeravtaler vil gjelde dersom forbrukeren inngår avtale med en næringsdrivende. Persontransporttjenester er ikke omfattet av angrerettloven, jf. angrerettloven § 2 første ledd bokstav e. Mange av delingsøkonomitjenestene som faller inn under angrerettloven, er unntatt fra angrerett etter angrerettloven § 22, slik som blant annet overnattingstjenester, avtaler om transport av varer, avtaler om bilutleie og catering. Innenfor delingsøkonomitjenestene er det derfor i mange tilfeller liten forskjell for forbrukeren om tilbyder er ikke-næringsdrivende eller næringsdrivende med hensyn til angrerett. I noen tilfeller kan forbruker likevel tro at han er bedre beskyttet enn det som er tilfelle, eksempelvis fordi forbrukeren feilaktig tror at han har inngått en avtale med en næringsdrivende, se omtale av dette i punkt 6.6.1.

I steg 3 kan det være uklart om det er plattformen som er den reelle tilbyderen, for eksempel gjennom å være arbeidsgiver eller oppdragsgiver for den faktiske tilbyderen. For forbrukeren vil det vanligvis framstå som at plattformen kun er en formidler, og at han inngår avtale om tjeneste 2 med den som utfører tjeneste 2.

Det er ikke noe nytt, eller spesielt for delingsøkonomien, at det er et skille mellom regelverk i og utenfor profesjonell virksomhet. Men siden delingsøkonomiplattformer legger til rette for omsetning av tjenester mellom ikke-næringsdrivende i langt større skala enn før, og på en måte som vil framstå som enhetlig og profesjonell, kan det tenkes at det for forbrukeren ofte kan virke uklart hvilket regelverk han eller hun er beskyttet av.

Etter avtaleinngåelse skal tjeneste 2 utføres av tilbyder (steg 4). Krav til hva forbruker kan forvente av tjenesten, reguleres av alminnelig kontraktsrett, den konkrete avtalen, eventuell særlovgivning og bransjepraksis. En aktuell utfordring er mangelfull gjennomføring av tjenesten. Graden av forbrukervern vil avhenge av om tilbyder er næringsdrivende eller ikke. De alminnelige kontraktsrettslige prinsippene gjelder for alle avtaler. Dersom tilbyderen er næringsdrivende, vil i tillegg eventuell særlovgivning (som for eksempel håndverkertjenesteloven) gjelde.

Angrerettloven, alminnelig kontraktsrett og den konkrete avtalen regulerer hva som skjer dersom avtalen brytes eller utførelsen er mangelfull eller forsinket (steg 5). Dersom avtalen gjelder en håndverkertjeneste som utføres av en næringsdrivende, følger det misligholdsbeføyelser av hånd-

verkertjenesteloven. Alminnelig erstatningsrett vil også gjelde, uavhengig av partskonstellasjon.

6.4.1 Urimelige avtalevilkår mellom plattform og forbruker

Markedsføringsloven har en bestemmelse om kontroll med avtalevilkår. Avtalevilkårene som næringsdrivende benytter overfor forbrukere, skal være rimelige, balanserte og klare. Mange forhold kan medføre at avtalevilkår anses som urimelige og i strid med markedsføringsloven, for eksempel hvis de er i strid med ufravikelig forbrukervernlovgivning. I andre tilfeller kan det etter en konkret vurdering anses som urimelig dersom

Boks 6.3 Angrerettloven

Angrerettloven gjelder for avtaler om kjøp av varer og tjenester som forbrukere inngår med næringsdrivende. Loven gjelder blant annet for salg av tjenester over internett. Angrerettloven gjennomfører deler av EUs direktiv om forbrukerrettigheter som er totalharmonisert. Loven pålegger den næringsdrivende en omfattende opplysningsplikt før avtale inngås. I tillegg oppstiller loven en rekke opplysninger som må framgå av avtalen. Opplysningskravene gjelder generelt, selv om det for en del typiske delingstjenester ikke er angrerett.

Etter angrerettloven gis forbrukeren en rett til å gå fra avtalen i 14 dager. Angrerett kan gjøres gjeldende uten at forbrukeren må begrunne hvorfor han angreir på kjøpet. Ved bruk av angreretten faller avtalen bort, og begge parter tilbakefører det de har mottatt. Angrerettloven er ufravikelig til fordel for forbrukeren, dvs. at det ikke kan avtales vilkår som begrenser forbrukerens rettigheter etter loven.

Dersom den næringsdrivende ikke oppfyller sine plikter etter loven, kan angrefristen på 14 dager utvides. Eventuelt blir ikke forbrukeren forpliktet til å betale kostnader dersom den næringsdrivende ikke har gitt informasjon om slike på forhånd. For at forbrukeren skal kunne angre på kjøp av en tjeneste, må han gi melding til den næringsdrivende om at han ønsker å angre innen angrefristens utløp. I noen tilfeller må forbrukeren godta fradrag i kjøpesummen for en forholdsmessig del av påbegynt tjeneste. Angreretten faller imidlertid bort så snart tjenesten er fullført.

avtalevilkårene ensidig gir fordeler og rettigheter til den næringsdrivende uten at dette balanseres overfor forbrukeren, eller dersom vilkårene er for vanskelige å forstå.

For eksempel har flere formidlere avtaleklausuler om at de kan belaste det registrerte betalingskortet ikke bare for skyldig leie, men også for dokumenterte skader på bil eller hus med innbo. Airbnb har i sine vilkår at kunden samtykker til at Airbnb kan trekke beløp fra kundens kort dersom verten melder inn dokumentert skade. Kunden får henvendelse som han/hun gis 48 timer på å besvare. Finner Airbnb skaden dokumentert, trekkes beløpet fra det registrerte betalingskortet. Tilsvarende vilkår kan tenkes å eksistere i mange andre tjenester.

Det er et uavklart spørsmål om slike avtalevilkår kan anses å være urimelige. Slike klausuler kan hevdes å forskyve balansen mellom partene ved at forbrukeren må være den aktive part og eventuelt ta en sak om urettmessig belastning av kredittkort til forlikråd og domstoler for å kreve pengene tilbakebetalt.

Mange næringsdrivende har utarbeidet standard avtalevilkår som benyttes overfor forbrukerne. Den enkelte forbruker har som regel liten innflytelse på vilkårene i slike avtaler, men avtalevilkårene for standardavtaler skal etter markedsføringsloven være rimelige og balanserte. I motsett fall vil Forbrukerombudet og Markedsrådet kunne forby avtalevilkårene under nærmere gitte forutsetninger.

6.4.2 Trygghet innenfor matservering

I delingsøkonomien finner vi en del tjenester som tilbyr matservering fra private hjem. Denne typen tjenester vil ifølge Mattilsynets tolkning av regelverket som utgangspunkt være omfattet av de samme krav til hygiene og mattrygghet som tradisjonelle spisesteder, samt krav om meldeplikt/registrering av virksomheten. Relevant regelverk som omtaler dette finnes i matloven³, matlovsforskriften og forskrift om næringsmiddelhygiene⁴.

Et viktig skille mellom hva som omfattes og ikke omfattes av reglene synes å gå mellom gjester i privat regi og servering rettet mot allmenheten, selv om dette foregår i et privat hjem. Mattilsynet veileder aktører som er i tvil om serveringen har en karakter og et omfang som gjør at den er omfattet av regelverket. For delingstjenester

som tilbyr matservering i private hjem, vil det etter Mattilsynets syn være snakk om «småskala matservering». Begrepet «småskala matservering» har tradisjonelt blitt benyttet om produksjon på gårdsbruk for salg direkte fra gården. Dette omtales nå som lokalmat, og Mattilsynet har laget veiledere om forskjellig type lokalmat-produksjon som er tilgjengelige på Mattilsynets nettsider (Mattilsynet, 2014). Det er det samme regelverket som gjelder uansett størrelse på virksomheten og om den defineres som lokalmat/småskala matservering eller ikke. Dette er mulig fordi regelverket er fleksibelt og basert på farekartlegging og håndtering av fare i den enkelte virksomhet.

Mattilsynet vil supplere sin eksisterende veiledning med informasjon rettet mot aktører og publikum om matservering i delingsøkonomisammenheng. Mattilsynet har imidlertid lagt sterkest vekt på at plattformene skal gi nødvendig informasjon på egne nettsider. Et eksempel er teksten nedenfor hentet fra delingsplattformen resterant.no:

§ 6 Mathygiene

6.1 Brukere av Resterant.no som selger mat gjennom Resterant.no plikter å sette seg inn i og følge Mattilsynets retningslinjer for god kjøkkenhygiene. Dette innebærer men er ikke begrenset til: vask av hender, varm nok temperatur ved matlaging, bruk av rene redskaper og flater, rask nedkjøling, at rå og ferdiglager mat holdes adskilt, at kjøleskapet som brukes til oppbevaring av mat holder 4 grader eller lavere. Se mattilsynet.no for mer informasjon.

6.2 Hver enkelt bruker står selv ansvarlig til å følge gjeldende lover og regler for matlaging og servering.

6.3 Brukere som ønsker å selge mat på Resterant.no plikter å melde seg i Mattilsynets skjema for «Ny næringsmiddelvirksomhet inkl. matkontaktmaterialer». Dette gjøres enkelt ved å logge inn her: www.mattilsynet.no/mats.

6.5 Tillitsmekanismer i delingsøkonomien

Forståelsen av «tillit» er utforsket i en rekke ulike fagdisipliner og kan forklares på mange forskjellige måter. Det er i mange sammenhenger nærliggende å knytte konseptet til en aktørs villighet til å være sårbar i møte med en annen. Det å være sårbar betyr underforstått at man risikerer at noe viktig kan gå tapt i handelen med den andre. For for-

³ Se særlig § 2 om virkeområde og § 4 nr. 1 om hva som utgjør en virksomhet.

⁴ Jf. konsolidert forordning (EF) nr. 852/2004.

Boks 6.4 Personvern

Tillit er en viktig forutsetning for et velfungerende marked. Ivaretagelse av personvernet er grunnleggende for denne tilliten. For å sikre tillit må konfidensialitet og taushetsregler overholdes. Den digitale økonomien, herunder delingsøkonomien, muliggjør innsamling av store mengder data og stiller personvernet overfor nye utfordringer. De grunnleggende rettighetene i personvernregelverket må ivaretas, og tjenestene må tilpasses de krav en digital hverdag og en globalisert verden innebærer for personvernet.

Det er også av stor betydning at de som tilbyr tjenester opplever like vilkår i hele det europeiske indre marked. Ulike krav til ivaretagelse av personvernet kan innebære ulike konkurransevilkår. Et harmonisert personvernregelverk i hele EU-/EØS-området er en forutsetning for et velfungerende digitalt indre marked. EU vedtok våren 2016 en forordning om beskyttelse av personopplysninger. Dette vil føre til betydelige endringer i den norske personvernlovgivningen. Forordningen vil blant annet gi EU-borgere rett til å få utlevert sine personlige data fra en plattform i et standardisert format som gjør det mulig å flytte persondata til en annen plattform¹ (Europa-parlamentets og Rådets Forordning 2016/679).

¹ Interoperabilitet mellom digitale plattformer er også omtalt i det norske høringssvaret til EUs høring om nettbaserte plattformer (se punkt 9.2.2.2).

brukere kan et slikt tap arte seg som et tap av for eksempel tid, penger eller privatliv. Hvis en forbruker i delingsøkonomien bestemmer seg for å leie et rom av en ikke-næringsdrivende gjennom en delingstjeneste, innebærer det en større villighet til å sette seg selv i en sårbar situasjon (ta en større risiko) sett opp mot å bestille et rom på et ordinært hotell. Graden av forbrukertillit kan derfor sies å sammenfalle med graden av sårbarhet forbrukeren antar at hun utsetter seg for ved å velge delingstjenesten framfor hotellet.

Forbrukertillit står sentralt i alle markeder, ikke bare i delingsøkonomien. Forbrukernes tillit til en tjeneste, et merkenavn eller en bedrift kan være den avgjørende forskjellen mellom suksess og konkurs. Delingsøkonomien er i stor grad drevet fram av forbrukernes tillit til plattformene og

tilbyderne på disse. En studie fra USA viser at 69 prosent av forbrukerne hevder at de ikke vil ha tillit til en delingstjeneste før den er anbefalt av en person de stoler på (Vaughan og Daverio, 2015). Mange forbrukere søker dermed etter måter å minimere risiko på i møte med nye tjenester. Ulike måter å skape tillit på (heretter kalt tillitsmekanismer) har derfor stått sentralt i utviklingen av forretningsmodellene i delingsøkonomien, se også omtale i kapittel 3. OECD (2016d) framhever seks ulike typer mye brukte tillitsmekanismer. Disse kan deles inn i to kategorier basert på om det er plattformen eller eksterne interessenter som skal bidra til å øke tilliten (Deloitte Access Economics, 2015):

- *Tillitsmekanismer som håndheves av plattformene* – mekanismer som pålegges av plattformene for å sikre etterlevelse av standarder og god kvalitet hos tilbyderne. Dette gjelder:
 - Garantier/forsikringsordninger
 - Trygge og enkle betalingsløsninger
 - Identitetsverifikasjon
 - Bakgrunnssjekk av tilbydere
 - Opplæring av tilbydere
- *Tillitsmekanismer basert på omdømme* – systemer utviklet av plattformene, som gir brukerne og tilbyderne muligheter for å vurdere hverandre gjennom brukertal eller andre rangeringer, og som gjør det mulig for brukere av plattformen å bygge opp et digitalt omdømme.

Det er enkelte overlapp mellom de to kategoriene. For eksempel kan noen plattformer håndheve en minimumsstandard for brukertal, slik at en tilbyder som ikke tilfredsstiller minimumsstandardene, ikke vil kunne benytte delingsplattformen.

Førstnevnte kategori (tillitsmekanismer som håndheves av plattformene) er også utbredt i mer tradisjonelle markeder. Den aktive bruken av mekanismer basert på omdømme er derimot i større grad et særtrekk ved delingstjenester (Deloitte Access Economics, 2015). Disse mekanismene reiser en del nye problemstillinger. Derfor vil det brukes mest plass på å drøfte denne kategorien her.

I figur 6.2, som beskriver tidslinjen for en transaksjon i delingsøkonomien, kan man se at disse tillitsmekanismene ikke nevnes. Figuren går bare gjennom det formelle regelverket forbrukeren forholder seg til i en transaksjon. Forbrukeren kan imidlertid også måtte forholde seg til de nevnte mekanismene på ulike stadier i samme prosess:

- Før forbrukeren skal registrere seg på en delingsplattform, kan det være nyttig for vedkom-

mende å lese om *forsikringsordninger, garantier, betaling og systemer for identitetsverifikasjon og bakgrunnssjekk av tilbydere*. Det viktigste for forbrukeren er her å føle seg trygg nok til å registrere seg. Dette er også svært viktig for delingsplattformen, som baserer seg på tilliten til brukerne.

- Når forbrukeren skal registrere seg, går hun ofte gjennom en *identitetsverifikasjon* der man må legge inn sine persondata.
- Før forbrukeren inngår en avtale med en tilbyder, vil hun normalt orientere seg om de ulike tilbyderne. Her vil det være relevant å lese *brukeromtaler* for å få et bilde av forskjellene på de ulike tilbyderne. Deretter inngås en avtale.
- Etter at avtalen er inngått, leveres selve tjenesten. Dersom noe går galt – som for eksempel at tjenesten er mangelfull eller noe som deles blir ødelagt – kan forbrukeren eller tilbyderen få erstatning på bakgrunn av *forsikringen/garantien* som er integrert i delingstjenesten. På denne måten slipper forbrukeren/tilbyderen å ta saken videre til en klagenemnd eller domstol.
- Etter at tjenesten er levert (i noen tilfeller når avtalen inngås) må forbrukeren betale via plattformens betalingssystem. Her vil plattformen (ofte) legge til rette for *trygg betaling* mellom forbrukeren og tilbyderen.
- Hvis noe går galt, kan forbrukeren i mange tilfeller kontakte plattformenes egne kundeservice- eller tvisteløsningsordninger.
- Forbrukeren kan, og i noen tilfeller må, avslutte transaksjonen med å gi tilbakemelding i form av en *brukeromtale* av tjenesten. Muligheten for å avgi en negativ omtale kan gi økt insentiv for tilbyder til å levere i tråd med forbrukerens forventninger (mer om brukeromtaler i punkt 6.5.2).

Som denne gjennomgangen viser, kan tillitsmekanismer gi et visst vern utenom regelverket. Ifølge Deloitte Access Economics (2015) har delingsplattformer særlige insentiver til å tilrettelegge for forbrukerbeskyttelse gjennom slike mekanismer sammenlignet med aktører i ordinære markeder. Det er to årsaker til dette. For det første er delingsplattformene særlig avhengige av å bygge opp et nettverk med tilstrekkelig mange brukere for at forretningsmodellen skal lykkes.⁵ Dermed er de også svært avhengige av at forbrukerne ser nytten av, og har tillit til plattformen i oppstartsfasen. Rapporter om dårlige forbrukeropplevelser

(spesielt i startfasen) kan medføre at tjenesten aldri oppnår tilstrekkelig mange brukere. For det andre vil enhver kvalitetssvikt (eller oppfatningen av kvalitetssvikt blant brukere) som påvirker plattformenes digitale omdømme, spres svært raskt over internett. Dette gir et særlig insentiv for plattformene til å imøtekomme misfornøyde brukere.

Utvalget har fått opplyst i møter med Airbnb og Uber at disse aktørene har egne systemer for løse eventuelle problemer (tvister) som kan oppstå mellom forbruker og tilbyder på deres plattformer. Uber har en kundeservicetjeneste som blant annet behandler saker som gjelder uenighet mellom passasjer og sjåfør, samt et «Incident Response Team» som tar seg av mer alvorlige hendelser. Airbnb har åpen kundeservice 24 timer i døgnet i 22 land for å løse problemer som oppstår.⁶ Selv om delingsplattformene har en egeninteresse i å sørge for tillit hos forbrukerne, vil de også ha interesse av at tilbyderne på plattformene ønsker å benytte deres tjeneste. Ettersom det er lite kunnskap om forbrukerproblemer i delingsøkonomien, er det også vanskelig å vite om plattformene er mer eller mindre tilbøyelige til å etterkomme forbrukerklager.

6.5.1 Tillitsmekanismer som håndheves av plattformene

Regulering av kvalitet og sikkerhet i ordinære markeder har oppstått på bakgrunn av et behov for forbrukerbeskyttelse. Forbrukere kan ha vanskeligheter med å bedømme hva som er akseptabel kvalitet, noe som kan tilsi at universelle kvalitetsstandarder er nødvendig. Forbrukeren har ofte mindre informasjon enn den næringsdrivende (ofte kalt «informasjonsasymmetri», se nærmere omtale i kapittel 4), som gjør at det blir vanskelig for forbrukeren å vurdere kvaliteten eller sikkerheten på en vare eller tjeneste før etter at kjøpet er gjennomført (Deloitte Access Economics, 2015).

Delingsplattformer håndhever standarder for kvalitet og sikkerhet av de samme årsakene. Det er i utgangspunktet positivt at tjenestene har mekanismer som sikrer tillit til kvaliteten i tjenesten som leveres. Mange av delingstjenestene tilbyr forsikringer som vil dekke eventuelle tap dersom uhellet skulle være ute (Deloitte Access Economics, 2015). Airbnb tilbyr for eksempel garantier for både gjester og verter, som vil kunne dekke uhell eller tilfeller av tyveri og vandalisme (OECD, 2016d). Også flere av de norske delings-

⁵ Se mer om nettverkseffekter i kapittel 4.

⁶ Meddelt i brev fra Airbnb 25.11.2016 til utvalget.

tjenestene, som Nabobil.no og Leieting.no, tilbyr forsikringsordninger som en del av sin tjeneste. Inntrykket er at norske delingstjenester har samarbeidet godt med den norske forsikringsbransjen om slike garantier.

Videre er det positivt at delingsplattformene gjennomfører en viss bakgrunnssjekk av tilbydere tilknyttet plattformene. Det kan for eksempel være nyttig for forbrukeren å kjenne identiteten til tilbyderen dersom det oppstår uenighet mellom bruker og tilbyder. Det vil også være nyttig å vite at tilbyderen har gjennomgått en bakgrunnssjekk for å sikre at vedkommende oppfyller plattformens kvalitetskrav for å tilby den aktuelle tjenesten (OECD, 2016d).

Deloitte Access Economics (2015) finner i sin kartlegging av delingsøkonomien i Australia, at plattformens evne og vilje til å håndheve kvalitet og sikkerhet samsvarer med nivået av risiko som er forbundet med en delingsaktivitet. De nevner som eksempel at krav til tilbydere innen samkjøring har en tendens til å være strengere enn kravene som stilles til tilbydere i andre delingsmarkeder.

Man kan imidlertid ikke alltid legge til grunn at tillitsmekanismene sikrer tilstrekkelig forbrukerbeskyttelse. Delingstjenestene har incentiver til å håndheve krav til kvalitet og sikkerhet for å sikre brukernes tillit. På den annen side har de også incentiver til å gjøre adgang til plattformen enkel for tilbyderne, slik at de ikke legger en demper på veksten i markedsandeler og potensielle nettverkseffekter⁷. Her kan det være en motsetning mellom hensynet til å ivareta tilliten til brukerne og å sørge for enkel adgang for potensielle tilbydere (Deloitte Access Economics, 2015).

Det er en utfordring at det er nivået av «oppfattet kvalitet» som er viktig for å sikre vekst i antall brukere. I tilfeller hvor det er vanskelig for forbrukeren å observere kvaliteten, kan plattformene ha et incentiv til å senke kvalitetskrav for tilbyderne, for å sikre en ønsket vekst i antall tilbydere på plattformen. Dette kan potensielt føre til lavere kvalitet på plattformenes standarder enn det som er ønskelig fra et samfunnsmessig perspektiv. Det har blant annet vært noe bekymring for kvaliteten på bakgrunnssjekken av sjåførene hos enkelte samkjørings- og transportformidlingsplattformer. Kvaliteten på bakgrunnssjekken som gjøres, kan variere mellom de ulike plattformene, og forbrukeren kan i enkelte tilfeller bli villedet til å tro at kvaliteten på slike bakgrunnssjekker er bedre enn

de egentlig er (OECD, 2016d; Deloitte Access Economics, 2015).

Når det gjelder garantiordninger, vil vilkårene for garantiene variere fra plattform til plattform. Det blir opp til forbrukeren å undersøke at tjenesten faktisk tilbyr en rimelig garanti for tjenesteleveransen. En tilsvarende utfordring oppstår når det gjelder informasjon i form av utdanning og sjekklister fra plattformene til tilbyderne og forbrukerne. Kvaliteten på informasjonen som tilbys kan variere fra plattform til plattform, og det blir opp til tilbyderen og forbrukeren å vurdere kvaliteten. Mange av tillitsmekanismene som er nevnt, legger dermed i praksis ansvaret for å kvalitetssikre tilbudet til den enkelte plattform over på forbrukeren. Dette kan spesielt føre til at sårbare forbrukere ikke blir tilstrekkelig vernet (OECD, 2016d). Noen av tillitsmekanismene, slik som sikre betalingssystemer, er gjenstand for regulering og tilsyn gjennom annet regelverk.

6.5.2 Tillitsmekanismer basert på omdømme – brukeromtaler

I delingsøkonomien er brukeromtaler et sentralt element som i stor grad benyttes av forbrukere. Mange forbrukere kan kanskje ha større nytte av erfaringer fra andre brukere, framfor standardisert informasjon som plattformen eller tilbyder er pliktig å oppgi etter forbrukerlovgivning (OECD, 2016d). Noen argumenterer også for at systemer for brukeromtaler er med å gi forbrukerne større makt, og at det bidrar til en «demokratisering» av markeder (Mellet m.fl., 2014). Ved at forbrukerne får mulighet til å uttale seg om kvaliteten på en utført tjeneste til potensielle framtidige kunder, gis tilbyderne større incentiv til å sørge for god kundeservice.

Andre er mer kritiske til nytteverdien av denne typen informasjon. Dersom systemene for brukeromtaler ikke er innrettet på en betryggende måte (som sørger for at brukeromtalene gir et riktig inntrykk av brukernes vurderinger) – så kan det være en risiko for at forbrukernes tillit til brukeromtalene kan reduseres over tid. Det er også pekt på tendenser til at det går «inflasjon» i gode brukeromtaler og at det kan være en tendens til at forbrukere som har negative erfaringer, er mindre tilbøyelige til å gi tilbakemelding enn forbrukere som har gode erfaringer, slik at den gjennomsnittlige skåren til tilbyderne kan bli mer positive enn det som er reelt (Tadelis, 2016).

Det er stor forskjell i tilliten forbrukerne har til brukeromtaler. SIFO har i sin undersøkelse av de-

⁷ Se kapittel 4.

Boks 6.5 Brukeromtaler

Brukeromtaler er en form for brukermedvirkning som har utviklet seg parallelt med digitale markedsplasser og handel gjennom internett. Gjennom frivillige bidrag fra enkeltpersoner blir resultatet ny informasjon som er fritt tilgjengelig for alle. Forbrukere kan typisk gå inn på ulike nettsider og skrive en brukertale av et produkt eller en tjeneste basert på sin egen erfaring. Dette kan i sin tur være nyttig for andre forbrukere som vurderer å kjøpe et tilsvarende produkt eller tjeneste. Kjente nettstedet som har integrerte systemer for brukeranmeldelser er Amazon og Tripadvisor, men man kan finne slike systemer på et stadig økende antall områder; alt fra hoteller og restauranter, til kameraer og mobiltelefoner (Mellet m.fl., 2014).

lingsøkonomien i Norge funnet at 35 pst. av befolkningen stoler på brukertaler i stor/svært stor grad. 40 pst. er nøytrale, mens kun 18 pst. i liten eller svært liten grad stoler på brukertaler (Slette-meås og Kjørstad, 2016). Det er verdt å merke seg at dette gjelder brukertaler på nett generelt, og ikke spesielt for delingsøkonomitjenester.

Uavhengig av om man er kritisk til systemer for brukertaler eller ikke, er det vanskelig å se bort fra at den store spredningen av slike systemer tyder på at forbrukerne setter pris på å lese erfaringer skrevet av andre forbrukere, og at disse er kommet for å bli. Derfor er det viktig at systemene for brukertaler fungerer på en tilfredsstillende måte.

Systemer for brukertaler hos næringsdrivende er en del av markedsføringen av tjenester i delingsøkonomien, og må som sådan være i tråd med forbrukervernreglene i markedsføringsloven (omtalt i punkt 6.4). Den næringsdrivende er ansvarlig for at brukertalene ikke er villedende.

Reglene om markedsføring får i første rekke betydning for hvordan systemer for innhenting, behandling og presentasjon av brukertaler må innrettes for å motvirke at brukertaler blir villedende. Hovedkravet er at det skal være samsvar mellom brukernes vurderinger og det som presenteres for forbrukerne.

Dette legger føringer for hvordan omtalene kan hentes inn. Den næringsdrivende må ikke selv utgi seg, eller la andre utgi seg for å være forbrukere for å skrive gunstige omtaler for denne.

Omtalene må komme fra reelle kunder, og det kan være behov for verifikasjonssystemer for å forhindre villedende eller uriktige omtaler. Dersom det oppfordres til å legge igjen omtaler, er det viktig at oppfordringen er nøytral, og ikke legger føringer for vurderingene. Dette har betydning for eksempel for bruk av belønninger for å legge igjen omtaler. En belønning kan gjøre at forbrukerne blir mer positivt innstilt til det som omtales enn hva som i utgangspunktet ville vært tilfelle – og omtalen kan bli villedende.

Næringsdrivende som tilbyr et system for brukertaler, vil ha behov for å drive kontroll med hva som publiseres, og må ha tilfredsstillende rutiner for dette. Det kan være legitime grunner for ikke å publisere enkelte omtaler, for eksempel at de er injurierende eller falske. Likevel må moderasjon og sensur være så lite inngripende som mulig – man kan ikke unnlate å publisere omtaler for eksempel bare fordi de er negative.

Brukeromtalen må videre publiseres og presenteres på en nøytral og objektiv måte. Stjernerangeringer, bruk av symboler eller andre visuelle framstillinger av brukernes vurderinger må innrettes slik at de reflekterer de underliggende erfaringene.

For ordinære brukertaler som nøytralt gjengir brukeres erfaringer og synspunkter, vil i utgangspunktet ikke den næringsdrivende stå ansvarlig for påstander som er framsatt av en bruker i en omtale. Dersom en næringsdrivende har hatt påvirkning på innholdet, eller framhever brukertaler som er skrevet av forbrukere i markedsføringen, vil imidlertid omtalen kunne regnes som reklame for den næringsdrivende etter markedsføringsloven. Den næringsdrivende må da sørge for at det ikke framstår som om omtalen kommer fra en uhildet forbruker dersom ikke dette er tilfelle. Den næringsdrivende vil da også ha plikt til å dokumentere de faktiske påstander i omtalen og ansvar for eventuelle villedende påstander på samme måte som ved annen markedsføring.

6.5.2.1 Tilsyn med brukertaler

Det kan være en utfordring å håndheve markedsføringsloven når det gjelder brukertaler, blant annet fordi markedsføring via brukertaler er fragmentert og lite transparent sammenliknet med tradisjonelle markedsføringskanaler. Tilsyn med brukertaler kompliseres ytterligere ved at enkeltpersoner kan bli rekruttert til å spre markedsføring ved å legge igjen brukertaler (CMA, 2015).

Forbrukerombudet har utarbeidet veiledning om brukertaler i næringsdrivendes markedsføring (Forbrukerombudet, 2016). Veiledningen er generell for all e-handel og er basert på Europakommisjonens arbeid med prinsipper for sammenlikningstjenester på nettet, veiledning til direktivet om urimelig handelspraksis, og utarbeidelsen av en internasjonal veiledning om brukertaler fra International Consumer Protection Enforcement Network.

Forbrukerombudet har blant annet avholdt møte med Bazaarvoice, som er en internasjonalt ledende leverandør av systemer for brukertaler, og veiledet dem om det gjeldende regelverket.

Forbrukerombudet har foreløpig ikke utført tilsyn med plattformer i delingsøkonomien når det gjelder brukertaler.

6.5.2.2 *Brukertalens begrensninger som tillitsmekanisme*

Koopman m.fl. (2015) har hevdet at tillitsmekanismer i mange tilfeller kan erstatte reguleringer av næringsdrivende i delingsøkonomien. Særlig pekes det på at systemer for brukertaler styrker forbrukerens stilling i en slik grad at ytterligere forbrukervern ikke er nødvendig. Informasjon som er lett tilgjengelig for forbrukeren gjennom brukertaler, motvirker informasjonsasymmetri og gir plattformer og ikke-næringsdrivende tilbydere sterke insentiver til å sikre kvaliteten på tjenestene de leverer. Dette kan bidra til effektiv selvregulering blant aktørene. På den annen side kan det hevdes at selvregulering gjennom tillitsmekanismer aldri kan gi en fullgod forbrukerbeskyttelse, uten at myndighetene fører tilsyn med at regler og retningslinjer blir overholdt (OECD, 2016d).

Selv om brukertaler i delingsøkonomien kan bidra til å øke tilliten mellom plattform, tilbyder og forbruker, er det flere momenter som tilsier at de ikke kan fungere som erstatning for andre kvalitetskrav til eller reguleringer av næringsdrivende i delingsøkonomien.

Ved lansering av en ny tjeneste eller oppstart av ny virksomhet for en tilbyder vil det ikke være tilstrekkelig erfaringsgrunnlag å dele til forbrukerne. Inntil man eventuelt når en kritisk masse av brukertaler, vil forbrukerne dermed stå uten vern dersom man ikke også har andre reguleringer og kvalitetskrav til tjenestene. Det vil også være uvisst om en tjeneste i det hele tatt når en kritisk masse brukertaler, da det er frivillig om man som forbruker ønsker å legge igjen en brukertale etter å ha benyttet seg av en tje-

neste. Systemer hvor den næringsdrivende eller plattformen betinger kundeforholdet på at man må legge igjen brukertaler, kan heller ikke sikre at brukertalene blir etterrettelige og informative.

Selv om systemet for brukertaler har nådd en kritisk masse, og er innrettet slik at informasjon om tidligere kunders erfaringer presenteres mest mulig korrekt, vil disse erfaringene ikke nødvendigvis gi nyttig informasjon. Brukernes vurderinger må antas å knytte seg til hvor fornøye de er med sin individuelle transaksjon, i et kortsiktig perspektiv. Rett til reklamasjon på en utført håndverkertjeneste vil for eksempel kunne være aktuelt først lenge etter at transaksjonen er gjennomført.

Brudd på matsikkerhetsregler vil ikke nødvendigvis medføre konsekvenser for flertallet av kunder, og en tilbyder av mat kan dermed ha høy skår selv om manglende kontrollrutiner eller bruk av ulovlige råvarer eller tilsetningsstoffer kan ha alvorlige konsekvenser enten i enkelttilfeller eller på lang sikt. Alvorlige enkelttilfeller vil kunne kamufleres i et stort tilfang av positive brukertaler. Dette er en generell utfordring med brukertaler, og vil for eksempel gjelde i like stor grad for brukertalene til en ordinær restaurant, som en delingstjeneste for matservering.

Det er også en problemstilling at det for mange delingstjenester ikke bare er tilbyder som vurderes med brukertaler. Forbrukerne vurderes gjerne også av tilbyder, og kan være avhengige av et godt digitalt omdømme for å kunne benytte seg av tjenester i delingsøkonomien. Dette kan skape insentiver for både forbruker og tilbyder til å gi hverandre en oppblåst vurdering gjennom avtale dem imellom. Det er utfordrende å avdekke dette både for delingsplattformen og tilsynsmyndighetene.

Dersom brukertaler i enkelte tilfeller skulle kunne fungere som enkeltstående kvalitetskrav til erstatning for offentlig regulering, ville det antakelig være aktuelt å regulere hvordan systemene for brukertaler skulle fungere. Å kreve at alle næringsdrivende i delingsøkonomien får på plass et kvalitativt godt system for brukertaler vil kunne virke inngripende overfor disse aktørene, og vil måtte vurderes opp mot direktivet om urimelig handelspraksis.

Et mindre inngripende alternativ er frivillig selvdeklarerer, hvor man kan benytte et kvalitetsmerke eller liknende dersom man følger en viss standard for innsamling, behandling og presentasjon av brukertaler. Så lenge slike ordnin-

Boks 6.6 AFNORs standard for brukeromtaler

I juli 2013 lanserte det franske standardiseringsorganet AFNOR en standard for innsamling, behandling og presentasjon av brukeromtaler. Standarden skal sikre at brukeromtalen er til å stole på. Det er frivillig å følge standarden, men næringsdrivende som følger den og gir uttrykk for dette på egne nettsider, må kunne legge fram bevis på at de etterlever standarden. AFNOR tilbyr også sertifisering.

Etter lansering av standarden ble det tydelig at næringsdrivende som ikke hadde systemene for brukeromtaler i orden, likevel påsto at de fulgte standarden. Dette var i strid med forbudet mot villedende handelspraksis, og ble grepet inn mot av den franske tilsynsmyndigheten DGCCRF.

ger er frivillige for de næringsdrivende, vil de i utgangspunktet ikke komme i konflikt med direktivet om urimelig handelspraksis (se boks 6.1).

Selvdeklarerende kvalitetsmerker er i utgangspunktet best egnet for å bygge tillit blant usikre forbrukere, og fungerer slik sett som en slags markedsføringsstrategi for de næringsdrivende. Slike merker vil i mindre grad ha betydning for den faktiske praksisen til de næringsdrivende, som må følge loven – uavhengig av om det finnes et kvalitetsmerke de kan benytte eller ei. Kvalitetsmerker har videre den svakhet at de kan misbrukes ved at de benyttes av aktører som ikke har betryggende rutiner, slik at de vil lede mer enn de veileder. Dette er et generelt problem ved denne type kvalitetsmerker, og gjorde seg også gjeldende ved innføringen av en frivillig standard for brukeromtaler fra det franske standardiseringsorganet AFNOR (se boks 6.6).

6.6 Delingsøkonomi og forbrukerrettigheter – problemstillinger

Det har hittil kommet svært få klager på delingstjenester til forbrukermyndighetene. Det kan tenkes at tillitsmekanismene delingstjenestene tilbyr, bidrar til dette. Det kan også ha sammenheng med at utbredelsen av delingsøkonomien foreløpig er beskjeden i Norge.

Dette avsnittet går nærmere inn på noen av de generelle forbrukerutfordringene som kan følge

Boks 6.7 SEUKs – Trust Seal for the Sharing Economy

Sharing Economy United Kingdom (SEUK) er en organisasjon stiftet av britiske myndigheter og delingstjenester for å fremme delingsøkonomien i Storbritannia. Medlemmene i organisasjonen utgjøres av delingsplattformer (95 prosent) og tilknyttede samarbeidspartnere (5 prosent).

SEUK har, i samarbeid med Oxford University Saïd Business School og Price Waterhouse Coopers, utviklet en merkeordning for delingstjenester kalt «Trust Seal». For å kunne benytte merkeordningen må delingstjenesten selv dokumentere overfor SEUK at den møter kvalitetskrav innenfor åtte områder:

- Identitetsverifisering
- Bakgrunnskontroll av tilbydere
- Opplæring og bakgrunnskontroll av ansatte
- Transparens
- Kundeservice og support
- Sikre betalingsløsninger, tydelig prising og refusjonsordning
- Forsikring og garanti
- Vern av persondata

av delingsøkonomiens struktur og mekanismer. Sektorspesifikke utfordringer knyttet til for eksempel helse, miljø og sikkerhet i reiselivs- eller transportmarkedet omtales i kapittel 7.

6.6.1 Når er en tilbyder næringsdrivende etter forbrukervernregelverket?

Forbrukere har rettigheter uansett hvem det handles fra, men som illustrert i figur 6.2, har forbrukere flere ufravikelige rettigheter når de handler fra en næringsdrivende og ikke fra en annen ikke-næringsdrivende. Det vil derfor ha stor betydning for forbrukerbeskyttelsen om forbrukeren anses å handle fra en næringsdrivende eller ikke.

Forbrukervernreglene er utviklet med tanke på å verne den svake part – forbrukeren – mot den sterke part – den næringsdrivende – i markedet. Når transaksjonen foregår mellom en ikke-næringsdrivende tilbyder og en forbruker, vil ikke forbrukeren nødvendigvis være den svake part i transaksjonen. Det er derfor også usikkert om behovet for å sikre forbrukeren er til stede i samme

grad som i ordinære markeder. Ved å benytte og legge til rette for bruk av tillitsmekanismer kan delingsplattformer bidra til et bedre forbrukervern i transaksjoner mellom tilbydere og forbrukere.

Ifølge OECD (2016d) er det relevant å stille spørsmålet om forbrukere *forventer* den samme beskyttelsen når de handler med en ikke-næringsdrivende tilbyder som en næringsdrivende. Så lenge forbrukeren vet at han kjøper en tjeneste av en ikke-næringsdrivende, kan det være rimelig å anta at han heller ikke forventer samme grad av garantier eller kundeservice som hos en næringsdrivende, og kanskje tar høyde for det når han vurderer prisen på tjenesten.

Det er også rimelig å anta at mange ikke-næringsdrivende tilbydere ikke vil ha den samme juridiske, tekniske og administrative kompetansen som mange næringsdrivende har. Forutsetningene for ikke-næringsdrivende tilbydere til å tilfredsstille de samme krav som forbrukervernreglene stiller til næringsdrivende om for eksempel kundeservice, betalingsløsninger og opplysningsplikt, er derfor ikke nødvendigvis til stede.

For å unngå forbrukerproblemer og ivareta forbrukertilliten til delingstjenester, er det derfor viktig for både forbrukere, tilbydere og delingsplattformer å få klarhet i hvorvidt tilbyderen er å regne som næringsdrivende. Både graden av forbrukervern som forbrukeren kan forvente, samt tilbyderens oppmerksomhet rundt hvilke forpliktelser han vil måtte innfri, vil avhenge av at tilbyderens status er avklart.

Om en aktør som tilbyr sine tjenester gjennom en delingsplattform, er næringsdrivende eller ikke etter norsk rett, kan ikke besvares generelt. Ulikt regelverk har ulike grenser for når en tilbyder er næringsdrivende, og vurderingen av om en tilbyder er næringsdrivende eller ikke vil i grensetilfellene bero på en konkret vurdering av den enkelte saken.

I EU-direktivet om urimelige handelspraksis artikkel 2 bokstav b er næringsdrivende definert som:

«enhver fysisk eller juridisk person, som i handelspraksis som omfattes av dette direktiv opptrer for formål som gjelder vedkommendes forretnings-, industri-, håndverks- eller yrkesvirksomhet, og alle som opptrer i vedkommendes navn eller på vedkommendes vegne».⁸

⁸ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/29/EF av 11. mai 2005 om foretaks urimelige handelspraksis overfor forbrukere på det indre marked.

Europakommisjonen har nylig utarbeidet en oppdatert veileder til direktivet. Her framgår det at hvorvidt en selger er forbruker eller næringsdrivende vil bero på en konkret helhetsvurdering av den enkelte sak basert på en rekke relevante kriterier (Europakommisjonen, 2016f).

- Om selgeren har et profittmotiv
- Antall, størrelse og hyppighet på transaksjonene
- Selgerens omsetning
- Om selgeren kjøper produkter for å videre selge dem

Som eksempel på en person som åpenbart er næringsdrivende, nevner retningslinjene noen som hyppig videreselger produkter på nett for en pris som er høyere enn innkjøpsprisen.

Direktivet om urimelig handelspraksis er implementert i norsk rett i markedsføringsloven. Begrepet næringsdrivende er definert i markedsføringsloven § 5 bokstav b. Selv om definisjonen i markedsføringsloven avviker noe fra direktivets definisjon, skal begrepene ifølge forarbeidene tolkes likt (Ot.prp. nr. 55 (2007–2008)).

Det kan være grensetilfeller for hvorvidt en tilbyder er å anse som næringsdrivende eller ikke. Dette har vært tema for Forbrukertvistutvalget (FTU)⁹ i en rekke saker. Etter FTU-praksis skal det lite til før noen anses å drive næringsvirksomhet i relasjon til forbrukerkjøpsloven eller håndverkertjenesteloven. Hovedspørsmålet for FTU synes å være om virksomheten framstår som profesjonell og vedvarende, og om det er naturlig å betegne virksomheten som næringsvirksomhet. Det oppstilles et krav om at virksomheten må ha en viss varighet og et visst omfang. Dersom virksomheten er vedvarende og systematisk, kreves det generelt et mindre omfang på virksomheten. Mange tilbydere i delingsøkonomien driver virksomheten som en bigeskjeft, og varighet og omfang blir dermed svært relevant i vurderingen. Det vil trolig være tilbydere i delingsøkonomien som har et så stort omfang på sin virksomhet at det er naturlig å betegne den som næringsdrivende.

Etter FTU-praksis vurderes det om virksomheten har preg av å være ervervsmessig omsetning som etter sin art er egnet til å gi økonomisk fortjeneste. Det er likevel i flere avgjørelser understreket at det ikke kan oppstilles noe krav om at virksomheten faktisk gir et overskudd, det er nok at virksomheten er egnet til å gi økonomisk over-

⁹ Forbrukertvistutvalget skifter navn til Forbrukerklageutvalget ved ikrafttredelse av ny lov i 2017.

skudd. Dersom virksomheten er tilbyders primære inntektskilde, taler det sterkt for at tilbyder er en næringsdrivende.

Det kan være en utfordring for både forbruker og tilbyder å avgjøre om tilbyder er næringsdrivende. Det kan likevel hevdes at dette ikke er et vesentlig hull i rettssikkerheten for forbruker. I enkelte sammenhenger kan en dynamisk (og mer skjønnsmessig) begrepsbruk være en fordel for forbruker da man kan vurdere helheten i hvordan tilbyder framstår overfor forbruker, og på bakgrunn av det for eksempel tilby mekling i Forbrukerrådet.

For tilbyderen selv er det imidlertid viktig å vite om han/hun er bundet av de samme forpliktelsene som påligger næringsdrivende eller ikke. Her har plattformene, som Europakommisjonen (2016d) påpeker i sin veiledning, en sentral rolle i å bistå tilbyderne:

(...) Collaborative platforms should also enable underlying service providers that qualify as traders to comply with EU consumer and marketing law, for example by designing their web structures to make it possible for third party traders to identify themselves as such to platforms users. In addition, they could also clearly indicate to all users that they will only benefit from protection under EU consumer and marketing laws in their relation with traders.

Som Kommisjonen påpeker bør plattformene utarbeide sine nettløsninger på en måte som gjør det enkelt for tilbyderen å kommunisere til forbrukere om vedkommende er næringsdrivende eller ikke. På en annen side vil det trolig være i strid med gjeldene EØS-regelverk (direktivet om urimelig handelspraksis) å gi generelle bestemmelser som pålegger plattformene et slikt ansvar. EU-regelverket, som er totalharmonisert på området, forutsetter at hver sak vurderes konkret. Det vil likevel for eksempel kunne utarbeides veiledninger og prinsipper for «beste praksis» om hvordan plattformene kan gi god informasjon om forbrukervernreglene. I tillegg kan tilsynsmyndighetene i enkeltsaker gripe inn mot manglende opplysninger om plattformen og tilbyderne på denne, herunder manglende opplysninger om de er næringsdrivende eller ikke-næringsdrivende og hvilke konsekvenser dette får for forbrukernes stilling.

6.6.2 Plattformens ansvar for tilbyders leveranse

Selv om det skulle være klart at en tilbyder på en delingsplattform ikke er næringsdrivende etter forbrukervernregelverket, kan det oppstå et spørsmål om plattformen har ansvar for tjenesten som leveres av tilbyder til forbruker. Dette er et uavklart spørsmål, også internasjonalt.

Et vanlig argument mot plattformansvar for tilbyders leveranse er at plattformen kun fungerer som en «digital mellommann» mellom to parter og ikke tilbyr tjenesten selv. I mange tilfeller vil bildet være mer nyansert (OECD, 2016d). I noen tilfeller inntar plattformen en rolle som noe mer enn en ren formidler av kontakt, eksempelvis gjennom at plattformen også fastsetter hele eller deler av innholdet i avtalen mellom tilbyder og forbruker.

Dersom plattformen garanterer for deler av tjenesten, vil den være avtalerettslig forpliktet overfor forbruker, uavhengig av om plattformen anses som formidler eller tilbyder. Dette vil for eksempel være tilfelle der plattformen fastsetter pris på tjenesten, eller der plattformen garanterer for en viss kvalitet eller standard på tjenesten til forbruker.

Dersom plattformen anses å være oppdragsgiver eller arbeidsgiver for den som faktisk utfører eksempelvis transport eller tilbyr overnatting, vil plattformen også ha et ansvar overfor forbruker for utførelsen av denne tjenesten. I disse tilfellene vil plattformen anses å være den reelle tilbyderen av tjenesten også, i motsetning til kun å være formidler.

Plattformene opptrer ofte også som betalingsformidlere, og har ofte vilkår knyttet til seg som kan gjelde obligatorisk forsikring eller økonomisk garanti. I noen tilfeller er det plattformen som fastsetter eller legger sterke føringer for pris på tjenesten (slik som Uber). I andre tilfeller fastsetter tilbyder selv pris (slik som Airbnb). Ulike plattformer har svært ulike modeller, og det varierer hvor sterkt de griper inn i avtalen mellom forbruker og tilbyder.

Et eksempel på en plattform som griper sterkt inn i avtalen mellom forbruker og tilbyder er Uber, som skriver på sine nettsider at de har obligatorisk forsikring for alle bilene, og foretar bakgrunnssjekk av sjåførene tilknyttet plattformen. Prisene for transporttjenesten fastsettes i praksis av Uber, ikke av sjåførene selv, og Uber tar imot betaling og formidler betaling til sjåføren. Dersom Uber anses å være arbeidsgiver eller oppdragsgiver for Ubersjåførene, vil selskapet også ha et an-

svar overfor forbruker for utførelsen av (transport)tjenesten. Europadomstolen skal ta stilling om Uber er å anse som en transporttjeneste eller informasjonstjeneste i saken Uber-Spain (C-434/15). En kjennelse er ventet i denne saken i 2017.

Også utenfor de tilfellene som er beskrevet ovenfor, vil plattformen være ansvarlig for egne handlinger overfor de forbrukerne som bruker tjenesten, enten dette ansvaret har sitt grunnlag i avtale, alminnelige erstatningsrettslige prinsipper eller reglene som gjelder for kontraktsslutning ved mellommenn, enten disse er lovfestede eller ulovfestede.

6.7 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at forbrukervernreglene alt i alt gir et godt grunnlag for å ivareta forbrukerhensyn, og finner ikke at det er behov for nye reguleringer spesielt innrettet for å styrke forbrukervernet i delingsøkonomien ytterligere.

Norske myndigheters handlingsrom til å innføre endringer på forbrukervernområdet er uansett begrenset av at regelverket på området i stor grad er fullharmonisert EU-regelverk. Utvalget forstår at dette regelverket nå er oppe til vurdering i EU (såkalt «fitness check»). Egen regulering av delingsplattformenes eventuelle plikter overfor forbrukere i Norge vil kunne støte mot det fullharmoniserte regelverket.

Utvalget finner at det er lite empirisk belegg for utbredte forbrukerproblemer i delingsøkonomien og mener at tillitsmekanismer bidrar positivt til forbrukervernet på området. Samlet sett er det mye som taler for at eventuelle uklarheter rundt tilbyders status som enten næringsdrivende eller ikke-næringsdrivende ikke utgjør et stort problem for forbrukernes stilling i delingsøkonomien per i dag.

Det kan likevel være en utfordring at delingsøkonomien legger til rette for handel mellom ikke-næringsdrivende i langt større grad enn tidligere, og at slik handel ofte ikke er omfattet av forbrukervernreglene. Det kan være uklart for forbrukerne hva slags beskyttelse de har når de handler i delingsøkonomien. Det er likevel ikke noe nytt

eller spesielt for delingsøkonomien at handel mellom private ikke omfattes av dette regelverket. I forbindelse med evalueringen av de samlede forbrukervernreglene i EU diskuteres det blant annet om det er behov for å definere nærmere grenser for næringsvirksomhet.

Utvalget mener at virkemidler fra norsk side bør ha som mål å styrke dialogen mellom myndigheter og delingsplattformer om utvikling av bransjestandarder og beste praksis. Utvalget mener at forbrukermyndighetene bør utgi veiledninger dersom dialog om bransjestandarder og beste praksis drar ut i tid eller viser seg å ikke føre fram.

Veiledning kan være nyttig for å styrke kunnskapen om både forbrukerrettigheter i delingsøkonomien, og om tillitsmekanismer slik som brukertaler. Det er et poeng at veiledning til forbrukerne gir god informasjon om tillitsmekanismer og graden av forbrukervern før forbrukerne inngår i en transaksjon i delingsøkonomien. Slik vil den enkelte bedre kunne vurdere risiko knyttet til transaksjonen.

Utvalget mener at det vil være hensiktsmessig at det opprettes en offentlig nettportal om delingsøkonomien der både forbrukere, tilbydere og plattformer kan hente informasjon om skatteregler, forbrukerrettigheter og relevant sektorlovgivning.¹⁰

Dersom man kjøper en vare av en privatperson eller en næringsdrivende og har noe å klage på, har man rett til å få meklingsbistand fra Forbrukerrådet. Dersom partene ikke kommer til enighet tross mekling, kan saken bringes inn for FTU eller relevant klagenemd. Denne muligheten eksisterer ikke dersom man kjøper en tjeneste av en ikke-næringsdrivende. Utvalget mener at et utvidet tilbud om mekling potensielt vil kunne hjelpe framtidige tvister i delingsøkonomien. I tillegg kan dette bidra til at myndighetene får oversikt over utviklingen av eventuelle forbrukerproblemer i delingsøkonomien i tiden framover. Utvalget foreslår derfor at meklingstjenesten bør utvides til å gjelde tjenestekjøp mellom ikke-næringsdrivende.

¹⁰ Se kapittel 1 for mer om dette.

Kapittel 7

Markeder hvor delingsøkonomi er særlig framtreddende

Utgangspunktet for delingsøkonomien er at ledige ressurser som finnes i husholdningssektoren, kan omsettes i et marked som følge av effektive digitale markedsplasser. Bolig og bil er de mest verdifulle godene folk flest eier, i tillegg til egen arbeidskraft. Det er derfor ingen tilfeldighet at det er delingstjenester som på ulike måter tar i bruk privatbolig og privatbil, gjerne i kombinasjon med arbeidsinnsats fra eieren, som har vokst sterkest. Utvalget har valgt å se nærmere på drosjemarkedet og overnattingsmarkedet. Det er i hovedsak to grunner til dette: For det første skjer en stor del av omsetningen i delingsøkonomien i Norge i disse markedene, og for det andre er markedene delvis preget av forholdsvis omfattende reguleringer. Utvalget har lagt vekt på å beskrive og analysere drosjemarkedet (punkt 7.1). En behandling av delingsøkonomitjenester som på ulike måter tar i bruk privatbil, kunne også ha tatt for seg utleie av privatbil. Når dette ikke er gjort, er bakgrunnen at de reguleringsmessige utfordringene ikke er like store for slike tjenester. Utvalget har heller ikke sett nærmere på samkjøring (der sjåføren og passasjerer har et sammenfallende transportbehov og det ikke betales vederlag ut over kostnadsdeling), ettersom Samferdselsdepartementet har sendt forslag om lovendring vedrørende dette på høring. I punkt 7.2 knyttes det noen kommentarer til godstransport, mens overnattingsmarkedet behandles i punkt 7.3.

7.1 Drosjemarkedet

7.1.1 Innledning

Drosjenæringen har de siste årene fått konkurranse fra nye transporttjenester som har vokst fram ved siden av den etablerte næringen. Noen av de nye transporttjenestene har karakter av samkjøring, der sjåføren og passasjerer har et sammenfallende transportbehov. Andre tjenester ligner mer på ordinær drosjetransport, der det er kunden som velger start- og stoppested, og hvor operatøren får vederlag for tjenesten utover kost-

nadsdeling. De nye drosjeliknende tjenestene formidler transporttjenester mellom privatpersoner gjennom en elektronisk plattform, og kan dermed sies å være en del av delingsøkonomien.

Punkt 7.1 tar for seg delingsøkonomien innenfor markedet for persontransport med personbil. Punkt 7.1.2 til 7.1.4 tar for seg drosjemarkedet i Norge og de nye teknologiske framskrittene innenfor transportnæringen, mens punkt 7.1.5 til 7.1.7 ser på de nye transporttjenestene innenfor delingsøkonomien som er etablert og driver virksomhet i Norge. I punkt 7.1.8 gis det en oversikt over gjeldende rett, mens det i punkt 7.1.9 vurderes hvorvidt det å tilby transporttjenester via de nye tjenestene er lovlig etter gjeldende rett. Under punkt 7.1.10 gjennomgås EØS-retten på området, herunder den pågående ESA-saken om den norske drosjereguleringen og pågående prosesser i EU. Utvalget vurderer avslutningsvis behovet for endringer i gjeldende regelverk under punkt 7.1.11.

7.1.2 Drosjemarkedet – generelt

Drosjemarkedet deles ofte inn i fire ulike segmenter:

1. Drosjer som praies på gaten (praiemarkedet)
2. Drosjer som hyres fra holdeplass (holdeplassmarkedet)
3. Drosjer som bestilles på forhånd (bestillingsmarkedet)
4. Drosjetransport hvor vilkårene for transporten er fastsatt i avtale inngått etter forhandlinger mellom oppdragsgiver og tilbyder, eller avtale inngått etter anbudskonkurranse (kontraktsmarkedet)

Praie- og holdeplassmarkedet omtales ofte under samlebetegnelsen spotmarkedet. Kontraktskjøringssegmentet omfatter blant annet kjøring for offentlige oppdragsgivere. Drosjenæringen konkurrerer om kontrakter, og kontraktene inngås

normalt som rammeavtaler for et uspesifisert antall turer.

Drosjenæringen omsatte for totalt 8 142 mill. kroner i 2015, sammenlignet med en omsetning på totalt 8 116 mill. kroner i 2014. Dette representerer en økning på 0,3 pst. fra 2014 til 2015. Drosjene kjørte i alt 524 mill. kilometer i 2015. Dette representerer en nedgang på 1,6 pst. fra 2014. Av den samlede kjørelengden i 2015 ble 52,9 pst. utført med passasjer i bilen, jf. SSB (2016b).

Hvordan prisene for drosjetjenestene skal beregnes følger av forskrift fastsatt av Konkurransetilsynet, se nærmere under punkt 7.1.8.6. Drosjetakstene er i utgangspunktet maksimalprisregulert. Konkurransetilsynet har imidlertid adgang til å gjøre unntak fra reglene om maksimalpris for områder med to eller flere drosjesentraler og der tilsynet for øvrig finner at forholdene ligger til rette for tilstrekkelig konkurranse. I dag er de fleste større byområdene unntatt fra maksimalprisreguleringen.

Pilskog (2016) viser at drosjetakstene i perioden mellom 2004 og 2015 økte med 65 pst. Til sammenligning økte konsumprisindeksen med rundt 25 pst. i samme periode. Årslønnsveksten var i denne perioden på 55 pst. ifølge SSB. Tallene Pilskog viser til gjelder for hele landet, og skiller dermed ikke mellom områder med og uten maksimalprisregulering. Pilskog viser imidlertid til at områder som Oppland og Nordland, som har maksimalprisregulering, har hatt en lavere prisvekst enn Oslo/Akershus, som ikke har maksimalprisregulering.

Prisene for drosje i praie-, holdeplass- og bestillingsmarkedet avhenger vanligvis både av en starttakst, antall kilometer som kjøres, når på døgnet turen kjøres og hvor lang tid som medgår. Prisstrukturen med egne komponenter for grunnpris som varierer over døgnet, kilometerpris og pris per minutt, gjør det vanskelig for kunden å skaffe oversikt over hva en drosjetur vil koste og å sammenlikne priser mellom ulike drosjesentraler, spesielt i holdeplass- og praieområdet. Normalt vil ikke kunden få oppgitt den endelige prisen før turen er over. Ved bestilling er det til en viss grad lettere for kunden å orientere seg om pris. Norges Taxiforbund har blant annet lansert en egen taxikalkulator som gir prisantydning på gitte strekninger og tidspunkter hos ulike drosjesentraler (taxikalkulator.no). Enkelte drosjesentraler har også utviklet applikasjoner for bestilling av drosje. Både Oslo Taxi og Norgestaxi har innført fastpris når det bestilles i deres applikasjoner. I tillegg tilbyr mange selskaper fastpris på enkelte strekninger, som mellom Oslo sentrum og Oslo Lufthavn

Gardermoen. Konkurransetilsynet viser til at større drosjesentraler, som henter en høyere andel av sine kunder i bestillingsmarkedet, har lavere priser enn mindre sentraler, som henter flere kunder fra praie- og holdeplassmarkedet, se Konkurransetilsynet (2015).

7.1.3 Konkurransen i drosjemarkedet

God informasjon om blant annet pris er en forutsetning for velfungerende konkurranse, jf. omtale i kapittel 4. Flere rapporter påpeker at konkurransen i det norske drosjemarkedet ikke har fungert tilfredsstillende, og framhever svak prisinformasjon som en viktig forklaringsfaktor i tillegg til etableringsbarrierer.

En nærmere forklaring på hvordan manglende eller svak informasjon påvirker markedet kan hentes fra Diamond (1971). I Diamonds artikkel beskrives en teoretisk modell der forbrukerne har kostnader i form av tidsbruk og ressursinnsats ved å orientere seg om prisene i markedet (søkekostnader). Gitt slike søkekostnader vil kundene la være å søke etter et rimeligere tilbud dersom tilbyderen øker prisen med et lite beløp – så lenge prisøkningen er lavere enn kostnaden ved å søke etter en rimeligere tilbyder. Dette gir en tendens til at alle tilbyderne øker prisene inntil de har nådd et prisnivå som maksimerer deres profitt (monopolprisen). Kundene vil forvente at alle tilbydere setter monopolprisen, og vil derfor ikke søke etter en lavere pris. Diamonds resultat er ekstremt i den forstand at selv en liten søkekostnad fjerner all konkurranse i markedet. Ut fra Diamonds artikkel er det likevel mulig å argumentere for at konkurransen i drosjemarkedet vil fungere svakere når det er søkekostnader, men uten at prisene nødvendigvis går helt opp til det nivået en monopolist ville ha satt.

Forbrukerrådet (2013) trekker særlig fram behovsprøvingen av antallet drosjeløyver som et hinder for effektiv konkurranse i drosjemarkedet. Det vises i tillegg til at prisstrukturen er for komplisert, slik at det er vanskelig å sammenligne pris mellom de ulike drosjesentralene. På den annen side blir det trukket fram at det er god tilgjengelighet av drosjer i de drosjemarkedene der det er åpnet for konkurranse mellom drosjesentraler, at kvaliteten på kjøretøyene er god og at en organisering av løyvehavere i drosjesentraler skaper ryddighet og effektivitet.

Konkurransetilsynet (2015) viser til at dagens regulering av drosjemarkedet ikke legger til rette for effektiv konkurranse og produktivitetsvekst. Konkurransetilsynet peker på mangelfull og

asymmetrisk informasjon¹ som kilde til markedssvikten. De framhever blant annet at det er utfordrende for kundene å sammenligne priser i drosjemarkedet og peker på enkelte særlige fysiske egenskaper ved drosjemarkedet som bidrar til markedssvikt. Ifølge Konkurransetilsynet har drosjemarkedet en flytende karakter², slik at kunden i spotmarkedet i realiteten ofte vil ha få eller ingen alternativer å velge mellom. Praiemarkedet er preget av at kunden gjerne velger den første og beste tilgjengelige drosjen, mens det i holdeplassmarkedet er vanlig at kunden tar den drosjen som står først i køen. Dette kan påvirke de prisene sentrale fastsetter i de markedene som ikke er maksimalprisregulert.

Ifølge rapporten har den teknologiske utviklingen endret grunnlaget for prisregulering i drosjemarkedet. Konkurransetilsynet hevder at teknologiske innovasjoner som smarttelefoner har redusert utfordringene knyttet til høye søkekostnader og informasjonsasymmetri, noe som har vært et argument for prisregulering.

Konkurransetilsynet mener at det er mulig å avvikle prisregulering i drosjenæringen, men at prisreguleringen ikke kan fjernes uten at behovsprøvingen samtidig fjernes. Det behovsbaserte løyvesystemet trekkes fram som den mest vesentlige etableringsbarrieren i det norske markedet. Behovsprøvingen begrenser særlig tilbudet og fleksibiliteten på tilbudssiden. Konkurransetilsynet anbefaler på denne bakgrunn å fjerne behovsprøvingen i hele landet, samt fjerne kravet om at drosjekjøring skal være hovedvervet til løyvehaver. Hvis drosjetilbudet blir så svekket i enkelte områder at det utgjør et samfunnsmessig problem, kan målrettede tiltak vurderes for å avhjelpe situasjonen.

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.

7.1.4 Teknologisk utvikling og framvekst av nye transportløsninger

Ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) har bidratt til at formidling av tjenester er langt enklere enn det tidligere har vært. Denne utviklingen skaper nye muligheter både for samkjøring og drosjelignende transport og har drevet fram nye måter å styre og organisere transport på. Dette har gitt grobunn for nye forretningsmodeller, både innenfor den etablerte drosjenæringen og for delingsøkonomiaktørene. Intelligente transportsystemer (ITS) gir store muligheter for utvikling innenfor alle transportformer. ITS er systemer og tjenester hvor IKT anvendes innen transportsektoren.

Bilindustrien og myndighetene arbeider med samvirkende systemer mellom biler og andre systemer i samfunnet (C-ITS). Denne teknologien åpner for kommunikasjon mellom kjøretøyene og mellom kjøretøyene og infrastrukturen. Med C-ITS vil alle kjøretøy sende ut data om posisjon, fart, identitet og egenskaper. Infrastrukturen vil kunne overvåke posisjon og status og samtidig sende ut data i trafikken om lys i trafikksignaler, hindre og hendelser i veien osv. I løpet av 10 år regnes det med at denne teknologien vil være standard i nye biler. Bruken av samvirkende systemer og «big data» kan gi en mer effektiv, fleksibel og sikker transport gjennom økt tilrettelegging av transportformidling, jf. rapport fra Statens vegvesen m.fl. (2015) side 13.

På lengre sikt vil trolig selvkjørende biler bli vanlig. Slike autonome framkomstmidler vil trolig benytte seg av C-ITS som plattform. Selvkjørende biler vil kunne endre måten vi tenker på persontransport og bil, og vil samtidig kunne erstatte behovet for bemannede drosjer.

7.1.5 Delingsøkonomiaktører – generelt

Innenfor persontransportmarkedet har det de senere årene vært en framvekst av nye applikasjonsbaserte transporttilbydere. Et kjennetegn ved disse nye tjenestene er at de kun baserer seg på formidling av transportoppdrag via en digital plattform. En vanlig samlebetegnelse på de nye aktørene er *transportnettverksselskap*.

Transportnettverksselskapene omfatter både samkjøringstjenester, der sjåføren og passasjeren har et sammenfallende transportbehov, samt drosjelignende tjenester hvor kunden velger både

¹ Asymmetrisk informasjon innebærer en skjev fordeling av informasjon mellom aktørene i markedet.

² Selger og kjøper holder ikke til på en fast plass, og kjøper kan ikke alltid velge mellom flere selgere, jf. Bekken (2003 s. 11).

start- og stoppested og betaler for tjenesten ut over kostnadsdeling. Et fellestrekk ved transportnettverksselskapene er at de er internettbaserte og tilrettelegger for transporttjenester via nettsted eller applikasjon. Selv om også flere drosjesentraler har introdusert egne applikasjoner som en del av sin bestillingstjeneste, er det et særtrekk ved de nye tjenestene at de utelukkende baserer seg på bestilling via digitale løsninger. Transportnettverksselskapene baserer seg ofte på å koble enkeltperson til enkeltperson og innebærer dermed at det ofte er to ikke-profesjonelle aktører som samhandler gjennom plattformen. Et annet kjennetegn ved virksomheten til transportnettverksselskapene er at sjåførene som hovedregel opererer som selvstendig næringsdrivende og benytter egne private kjøretøy ved utførelsen av transporten. Utnyttelsen av private kjøretøy framheves gjerne som et delingsaspekt.

Under punkt 7.1.6 nedenfor gis det en oversikt over de viktigste transportnettverksselskapene i det norske markedet, samt en beskrivelse av hvordan de opererer. Gjennomgangen er basert på en rapport skrevet av Oslo Economics på oppdrag fra Samferdselsdepartementet³, samt en rapport skrevet av Vista Analyse, på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. Pedersen m.fl. (2016). Rapportene fra Oslo Economics og Vista Analyse dekker de viktigste delingsøkonomiaktørene som er etablert i Norge.

7.1.6 Transportnettverksselskaper i det norske markedet

Oslo Economics viser til at det per 5. april 2016 var fire transportnettverksselskaper registrert i Norge. Disse var Uber, Haxi, GoMore og HentMEG. Også Lyft har registrert sitt varemerke i Norge, men har per i dag ikke startet drift i det norske markedet. Uber og Lyft sørger både for formidling, prisberegning og betaling for transporttjenesten. Haxi blir i rapporten beskrevet som en ren formidlingstjeneste, som ikke engasjerer seg i prisingen av avtalte turer. GoMore er en privat formidler av samkjøring og privat bilutleie. HentMEG er ikke et forretningskonsept, men en offentlig finansiert mobilapplikasjon som skal legge til rette for samkjøring.

Uber Norway er den norske avdelingen av Uber og er et registrert aksjeselskap i Brønnøysundregistrene. I Norge hadde Uber registrerte driftsinntekter på 5,7 mill. kroner i 2015. Uber formidler flere typer tjenester. Uber POP er person-

transport med vanlige biler og ligner på ordinær drosjetransport. Uber Black er en limousine-service utført med luksuriøse biler. Uber POOL er mye det samme som Uber POP, men med mulighet for å ta med flere passasjerer på veien for en deling av kostnadene. Uber POOL er foreløpig ikke lansert i Norge. Selskapet har også Uber EL for elektriske biler og Uber XXL for større biler.

Uber Norway opplyser at det per juni 2016 var 38 000 aktive passasjerer (folk som har tatt en tur ved hjelp av Uber i løpet av de siste tre månedene) i Oslo, og i underkant av 500 aktive partnersjåførere. Uber opplyser videre at ettersom inntjeningen for en partnersjåfør varierer både mellom individuelle sjåførere og fra uke til uke basert på hvor mange turer som kjøres, er det ikke mulig å si noe om inntjening per person. Uber opplyser at pirat-taxi-sjåførere er blant deres viktigste konkurrenter.⁴

Haxi Ltd. er et norskutviklet selskap som ble lansert i Stavanger i 2013. Selskapet er et norskregistrert utenlandsk foretak med forretningsadresse i London. Tjenesten er tilgjengelig i Norge, Island, Danmark og USA. Haxi hadde 8 300 sjåførere i Norge høsten 2016 og hadde over 300 000 kontaktpunkter⁵ mellom sjåførere og passasjerer i 2015. Hvor mange av kontaktpunktene som resulterte i kjøretur, er uvisst.

7.1.7 Hvordan transportnettverksselskapene fungerer

7.1.7.1 Matching

Transportnettverksselskaper som Uber og Lyft bruker GPS-funksjonen i smarttelefoner til å knytte forbindelse mellom passasjerer og sjåførere. En passasjer har mulighet til å se i sanntid hvilke sjåførere som er tilgjengelige i nærheten. Etter å ha bestilt en tur er det mulig for passasjerer å holde seg oppdatert på hvor kjøretøyet befinner seg. Sjåføren vil også kunne se hvor passasjerer befinner seg.

Ved bruk av Uber sin applikasjon får passasjerer informasjon om navn, kontaktinformasjon og bilde av sjåføren, samt bilmodell og bilde av bilen. Passasjerer får vite sjåførens poengsum basert på andre passasjerers evaluering, og et anslag på forventet tid til sjåføren kommer dit passasjerer befinner seg, samt hvorvidt prisene er forhøyet som følge av såkalt «surge pricing», se punkt 7.1.7.4

⁴ Brev til utvalget, august 2016.

⁵ Et kontaktpunkt er når en bruker for eksempel ringer eller sender melding til en annen bruker av applikasjonen.

³ Rapport av 5. april 2016.

om prising under. Passasjerene kan også få et pristimat for turen. Sjåføren får på sin side informasjon om fornavnet på passasjerer, poengsum, kontaktinformasjon, antatt tid til passasjerer ankommer og hvorvidt det er «surge pricing».

Andre transportnettverksselskaper som Haxi og HentMEG bruker, ifølge rapporten fra Oslo Economics, i mindre grad GPS-funksjoner for å knytte forbindelse mellom passasjerer og sjåfører. GPS-funksjonen brukes for å vise hvor samkjøringsturen skal ta veien. Ved bruk av Haxi sin applikasjon kan sjåfører og passasjerer se profilen til hverandre før de oppretter kontakt. Profilene viser som et minimum et bilde av personen og en evaluering av vedkommende. I GoMore kan ledige sjåfører annonsere sine tjenester, og interesserte passasjerer kan kontakte sjåføren via plattformen eller gjennom meldingstjenesten. Også i GoMore skal passasjerer og sjåfører ha profiler som viser navn og bilde.

7.1.7.2 System for tilbakemelding fra brukere

Flere av transportnettverksselskaperne bruker et tilbakemeldingssystem for å kvalitetssikre både sjåførene og passasjerene. Etter endt kjøretur er det mulig å gi en poengsum til sjåføren og passasjerer. Poengsummen er tilgjengelig for senere brukere for å kunne luke ut uegnede sjåfører/passasjerer.

7.1.7.3 Transportnettverksselskaperens betalingsystem og inntektskilder

Flere transportnettverksselskaper har egne betalingssystemer. For å få tilgang til applikasjonene må både sjåfører og passasjerer legge inn betalingsinformasjon. Passasjerer betaler via applikasjonen ved ankomst til destinasjonen. Selskapet som driver applikasjonen, tar gjerne en prosentandel av betalingen.

De transportnettverksselskaperne som tar betalt, gjør det vanligvis på bakgrunn av en prosentdel av transaksjonen mellom passasjerer og sjåfører. Uber tar eksempelvis 25 pst.⁶ av transaksjonen.

7.1.7.4 Prising

Det er et skille mellom transportnettverksselskaperne som opererer som prissettere, og de som

kun formidler betalinger og hvor betalingen er et resultat av en avtale mellom sjåfører og passasjerer.

Uber og Lyft er eksempler på prissettere, og er de transportnettverksselskaperne som ligner mest på en ordinær drosjetjeneste. De priser turer etter samme prinsipper som drosjer med parametre for grunnpris, kilometerpris og pris per minutt. Kunden får en prisantydning på forhånd gjennom applikasjonen, men prisen er ikke bindende.⁷ Uber og Lyft har i tillegg utviklet prisingsmodeller som de henholdsvis kaller «surge pricing» og «prime time». Prisingsmodellene innebærer at prisene endrer seg dynamisk på bakgrunn av etterspørsel etter kjøreturer. I rushtid vil for eksempel prisene øke som følge av stor etterspørsel. Noe av formålet med dynamisk prising er å tiltrekke seg flere sjåfører i perioder med høy etterspørsel.

For Haxi og GoMore avtales pris mellom brukere ved for eksempel bruk av meldinger i forkant av turen. Haxi og GoMore deltar ikke i selve prisingen, men kan ha retningslinjer for prising.

7.1.7.5 Oppsummering og sammenligning

Haxi og GoMore er i dag teknologiplattformen som formidler kontakt mellom passasjerer som trenger skyss, og sjåfører som tilbyr seg å kjøre. De markedsfører seg selv som samkjøringsplattformer, men hvorvidt det i alle tilfeller foregår reell samkjøring, og ikke drosjelignende transportoppdrag, er usikkert. GoMore tilrettelegger i tillegg for bilutleie mellom privatpersoner. Uber og Lyft tilbyr en tjeneste som til dels er lik den drosjesentralene tilbyr. Ut over kjøreturen håndterer de betaling via applikasjonen og setter prisen i stor grad etter samme parametre som drosjene. Uber har også en egen godkjenningsordning for sjåfører og biler, og de inngår avtaler med sjåførene som uavhengige kontraktpartnere. Videre er det eksempler på at sjåførene hjelpes med momsregistrering og opprettelse av enkeltpersonforetak.

Det er et fellestrekk ved transportnettverksselskaperne at de til nå nærmest utelukkende har rettet seg inn mot bestillingsmarkedet. Dette utgjør en forskjell fra de ordinære drosjene som deltar i alle markedssegmentene. Det finnes imidlertid eksempler fra andre land på at de nye tjenestene også har inntatt holdeplassmarkedet. Tjenesten Lyft har eksempelvis egne holdeplasser på Los

⁶ Sjåfører som registrerte seg før 31. august 2016, har beholdt de betingelsene som gjaldt tidligere og betaler derfor 20 pst.

⁷ Gjelder Uber. Utvalget kjenner ikke til hvorvidt dette også gjelder Lyft, men dette er heller ikke vesentlig for utvalgets vurderinger.

Angeles internasjonale flyplass, jf. Nelson (2015). Et annet kjennetegn ved de fleste tjenestene til transportnettverksselskapene er at de gir mulighet for å gi tilbakemelding via et evalueringssystem. Brukere (sjåførere eller passasjerer) som får lav poengsum, kan utelukkes fra plattformen.

7.1.8 Gjeldende rett

7.1.8.1 Løyvepliktig persontransport

Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven) § 4 første ledd slår fast hva som er løyvepliktig persontransport:

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

Løyveplikten gjelder bare når det blir tatt vederlag for transporten. Dersom det ikke tas vederlag, vil transporten falle utenfor regelen i yrkestransportloven § 4 og dermed ikke være løyvepliktig. Vederlagsbegrepet blir tolket vidt, slik at også deling av kostnader ved transporten vil være omfattet.

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

Det første alternativet oppstiller det å *drive* som vilkår for å være omfattet av løyvekravet. Drivebegrepet er presisert i Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 29 med henvisning til uttalelse i Ot.prp. nr. 86 (1984–85). Her heter det at virksomheten må ha en viss varighet og være uttrykk for en mer systematisk utnyttelse av transportmidlet i ervervsmessig øyemed. Videre framgår det at den nærmere avgrensningen av drivebegrepet må bero på et skjønn i det enkelte tilfellet basert på hyppighet, transportørens initiativ og løyvehaveres mulighet til å utføre transporten. I henhold til rettspraksis er ikke terskelen veldig høy før virksomheten faller inn under drivebegrepet. I Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1994 s. 319 ble tre tilfeller av persontransport mot vederlag ansett for å være omfattet av drivebegrepet, og dermed løyveplik-

tig. Høyesterett viste for øvrig til at domfelte hadde drevet tilsvarende kjøring de fire forutgående helgene, noe som innebar at kjøringen måtte sees som en del av et mer omfattende straffbart forhold. Antallet turer vil ikke alltid være avgjørende for om en virksomhet er omfattet av drivebegrepet. Borgarting lagmannsrett uttalte i LB-2015-204313 at det ikke kan stilles krav om et minimum antall turer, men at begrepet «drive» må tolkes slik at det må være utvist en viss aktivitet som viser at man vil utøve persontransport mot vederlag. Momenter i den sammenheng vil være:

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

Det andre alternativet oppstiller det å *rette persontransporttilbud mot allmennheten på offentlig plass* som vilkår for å være omfattet av løyvekravet. Dette ble tilføyd ved en lovendring av samferdselsoven i 2001. Formålet med lovendringen var å utvide rekkevidden av hva som skulle være løyvepliktig persontransport, og dermed ramme tilfeller av persontransportbefordring mot vederlag der det bevismessig ville være vanskelig å påvise at befordreren hadde drevet i tilstrekkelig omfang, jf. første alternativ. Av Ot.prp. nr. 82 (2000–2001) på side 3 framgår det at:

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

I HR-2016-1458-A avgjorde Høyesterett at persontransport mot vederlag, der kontakten mellom sjåfør og passasjer som ble etablert via mobilapplikasjonen Haxi, ikke omfattes av løyveplikten i yrkestransportloven § 4 første ledd andre punktum. Lovregelen forutsetter, for at løyveplikt skal inntré, at «tilbod om transport vert retta til ålmenta på offentlig plass». Høyesterett kom til at forholdet ikke kunne sies å falle inn under lovens ordlyd da uttrykket «offentleg plass» refererer til et fysisk sted.

7.1.8.2 Regulerings- og løyvemyndigheter

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

Fylkeskommunen er løyvemyndighet og kan til en viss grad sette vilkår for tildelte løyver og bestemme hvordan løyvedistriktene innenfor fylket skal se ut, samt hvordan drosjenæringen skal organisere seg.

Konkurransetilsynet fastsetter maksimalpriser for drosjetransport, se nærmere under punkt 7.1.8.6 nedenfor. Konkurransetilsynet har videre ansvar for hvilket takstsystem som skal benyttes i drosjenæringen.

7.1.8.3 Krav til løyvehaver

Innledning

For persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for inntil 9 personer, gjelder det et krav om særskilt drosjeløyve, jf. yrkestransportloven § 9. Løyvehaverne er etter dagens yrkestransportregelverk underlagt en rekke ulike krav. Kravene framgår av yrkestransportloven og forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften). En sentral side ved dagens drosjeregulering er at løyvene er underlagt behovsprøving og at de som tildeles løyve, må overholde et krav om driveplikt.

Behovsprøving

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

Formålet med behovsprøvingen er å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud innenfor hvert løyvedistrikt. Behovsprøvingen må videre ses i sammenheng med driveplikten. For å kunne pålegge løyvehaverne en plikt til å tilby døgnkontinuerlige drosjetjenester året rundt, må retten til å drive med drosjetransport være antallsregulert for å sikre tilbyderne et tilstrekkelig inntektsgrunnlag.

Systemet med behovsprøving av drosjeløyver er basert på at fylkeskommunen fastsetter antall løyver innenfor et nærmere avgrenset geografisk

område, «løyvedistriktet». Drosjene har enerett på drosjetransport innenfor eget løyvedistrikt, som i utgangspunktet er avgrenset av kommunegrensene. I praksis har de fleste fylkeskommuner vedtatt at fylket skal utgjøre løyvedistriktet, jf. yrkestransportforskriften § 37 første ledd. Tilbudet av drosjer er således et resultat av en politisk prosess og er relativt konstant, mens etterspørselen etter drosjetjenester er styrt av markedet. Tildelte løyver kan ikke trekkes tilbake i nedgangstider, løyvemyndigheten har kun hjemmel til å trekke tilbake løyver ved brudd på løyvevilkårene.

Ledige løyver skal kunngjøres, jf. yrkestransportforskriften § 37 tredje ledd. Tildeling av drosjeløyve skjer fortrinnsvis til søkere med to års ansiennitet som fulltids drosjesjåfør i løyvedistriktet der det søkes om løyve, jf. yrkestransportforskriften § 43. For nyopprettede løyver, og der det ikke er søkere som har tilstrekkelig ansiennitet etter § 43, avgjør fylkeskommunen etter eget skjønn hvem som skal tildeles løyve. I disse tilfeller kan løyvet tildeles innehaver av drosjeløyve og selskap eller annen juridisk person, jf. yrkestransportforskriften § 44.

Driveplikt

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

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

For drosjer som er knyttet til en drosjesentral, fastsetter drosjesentralen vaktlister som sørger for oppfyllelse av driveplikten. Dette slås fast i yrkestransportforskriften § 46 sjette ledd som sier at styret i drosjesentralen kan, for tilsluttede løyvehavere, fastsette en bindende detaljert kjøreplan som angir det tidsrom den enkelte drosje skal gjøre tjeneste. Drosjer som er tilknyttet sentral, trenger dermed ikke i praksis å være på vakt 24 timer i døgnet. For drosjer som ikke er tilknyttet en drosjesentral, det vil si såkalte bostedsløyver, er det den enkelte løyvehaver som alene må sørge for å oppfylle driveplikten. I slike tilfeller kan løyvemyndigheten være avhengig av klager fra publikum for å vite om driveplikten etterleves.

Krav om å drive faktisk og varig virksomhet i Norge

Et av kravene for å få løyve er at virksomheten som skal drives i Norge, er av faktisk og varig art, jf. yrkestransportloven § 4 annet ledd bokstav a). Etter ordlyden stilles det krav om at den som søker om løyve, må være etablert og drive sin virksomhet i Norge. Kravet følger av Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1071/2009 artikkel 5. Kravet om etablering er gjort gjeldende for drosjetransport så langt det passer. Av artikkel 5 følger det at foretaket for det første må ha en virksomhet i etableringsstaten med lokaler hvor de viktigste forretningsdokumentene oppbevares. For det andre må foretaket disponere ett eller flere kjøretøy som er registrert eller godkjent i samsvar med etableringsstatens lovgivning. For det tredje må foretaket drive sin virksomhet faktisk og varig fra en driftssentral i etableringsstaten. I Prop. 124 L (2012–2013) side 29 er det vist til at formålet er å gi et sterkere krav om etablering og tilknytning til landet for de som søker om løyve i Norge.

Krav om god vandel

Et annet krav for å få løyve er at vedkommende søker har god vandel, jf. yrkestransportloven § 4 annet ledd bokstav b). Kravene til god vandel er nærmere presisert i yrkestransportforskriften § 6, med videre henvisning til Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1071/2009 art. 6. Art. 6 nr. 1 tredje ledd bokstav a) og b) setter minimumskrav til hvilke rettsområder som skal tas i betraktning i vurderingen av om vandelskravet er oppfylt. Art. 6 nr. 1 tredje ledd bokstav a) lister opp nasjonale rettsområder hvor dommer eller sanksjoner for eventuelle alvorlige overtredelser skal ha betydning for vandelsvurderingen. Disse rettsområdene inkluderer blant annet (i) handelsrett, (ii) insolvenslovgivning, (iii) lønns- og arbeidsvilkår i bransjen, (iv) veitrafikk, (v) yrkesansvar, samt (vi) menneskehandel og narkotikahandel. God vandel skal dokumenteres ved framleggelse av en ordinær politiattest som ikke er eldre enn tre måneder, jf. yrkestransportloven § 26 og yrkestransportforskriften § 6 tredje ledd.

Formålet med kravet om god vandel er å forhindre at søkere som har begått lovbrudd, herunder særlig lovbrudd av økonomisk karakter, skal få utstedt løyve.

Krav om tilfredsstillende økonomisk evne

Av yrkestransportloven § 4 annet ledd bokstav c) følger det at en søker må ha tilfredsstillende økonomisk evne. Økonomikravet er nærmere presisert i yrkestransportforskriften § 7. Av bestemmelsen følger det at ved søknad om løyve må det framlegges en garantierklæring fra bank eller forsikringsselskap på en kroneverdi tilsvarende 9000 euro. For løyver ut over dette gjelder det krav om garanti til en kroneverdi tilsvarende 5000 euro for hvert løyve. Formålet med kravet om tilfredsstillende økonomisk evne er å sikre at bransjen skal bestå av seriøse aktører.

Krav om faglig kompetanse

Av yrkestransportloven § 4 andre ledd bokstav d) følger det at en søker må ha tilstrekkelig faglig kompetanse. Kravene til faglig kompetanse er nærmere presisert i yrkestransportforskriften § 8. For drosjeløyver gjelder en enklere variant av utdanningskravet enn den som gjelder for den som søker om løyve for godstransport og turvogn, jf. yrkestransportforskriften § 8 og Samferdsdepartementet (2003, 2005). Det forenklete kravet til fagkompetanse skal gi kandidatene grunnleggende kunnskap om drosjenæringen i Norge, organisasjoner og avtaler, selskapsformer, drift og ledelse av eget selskap, service og kundebehandling, markedsføring og salg, førstehjelp, informasjonsteknologi og kredittbehandling i bilen, internkontroll, samt relevante lover og regler. Fagkompetansen skal også gi en innføring i økonomi for drosjebedrifter, slik at kandidaten lærer om inntekter og kostnader, regnskap, investeringer, finansiering, budsjetter og kalkyler og skatter og avgifter. Formålet med kravet til faglig kompetanse er å sikre at løyvehaverne innehar grunnleggende kunnskaper innenfor sitt virke.

Hovederverv

Det følger av yrkestransportforskriften § 45 at den som innehar drosjeløyve, som hovedregel ikke skal ha noe annet hovederverv eller heldagsstilling. Det er imidlertid tillatt for løyvehaver å drive med andre aktiviteter opp mot en grense som skjønnsmessig må avveies mot begrepet *hovederverv* i hvert enkelt tilfelle. Dersom særlige grunner taler for det, kan løyvemyndigheten etter søknad gi samtykke til at drosjeyrket kombineres med annet hovederverv eller heldagsstilling, jf. yrkestransportforskriften § 45 andre punktum.

Kravet om hovederverv er begrunnet i to hovedhensyn. Det er for det første ønskelig at flest mulig skal kunne leve av drosjeyrket alene. For det andre skal kravet sikre at andre aktiviteter ikke havner i konflikt med driveplikten.

Tilslutning til drosjesentral

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

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

Løyvedistrikt og stasjoningssted

Drosjetransporten skal skje i tilknytning til stasjoningsstedet til løyvehaver, jf. yrkestransportforskriften § 47. Det er tillatt å utføre oppdrag til et hvilket som helst sted innenfor eller utenfor løyvedistriktet. Dersom løyvemyndigheten ikke har bestemt noe annet, utgjør den enkelte kommune et løyvedistrikt, jf. yrkestransportforskriften § 37 første ledd. I praksis har de fleste fylkeskommuner vedtatt at fylket skal utgjøre løyvedistriktet. I forbindelse med drosjetur utenfor eget løyvedistrikt kan det tas med passasjerer tilbake til løyvedistriktet. Tomkjøring ut fra eget løyvedistrikt for å utføre kjøring tilbake til løyvedistriktet er bare tillatt for bestilte turer. Det er ikke tillatt å utføre oppdrag mellom steder utenfor løyvedistriktet, med mindre oppdraget kommer fra drosjesentral i det løyvedistrikt hvor oppdraget starter.

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

7.1.8.4 Krav til fører av drosje

Den som skal være fører av en drosje må ha kjøreseddel, jf. yrkestransportloven § 37a første ledd.

Etter yrkestransportloven § 37c første ledd må den som skal få kjøreseddel, være fylt 20 år og ha slik vandel at politiet ikke finner vedkommende uskikket til å virke som fører av motorvognen. I tillegg til god vandel er det oppstilt særskilte helsekrav. Kjøreseddel utstedes av det politidistrikt der føreren bor. Kjøreseddelen gjelder for hele landet og blir normalt utstedt for 10 år av gangen.

7.1.8.5 Krav til kjøretøy

Taksameter

Etter yrkestransportforskriften § 48 fjerde ledd kan løyvemyndigheten bestemme at motorvogn som nyttes i drosjetransport, skal være utstyrt med godkjent taksameter. Taksameter skal være montert og belyst slik at takstgruppe og beløp kan leses fra passasjerens plass. Formålet med kravet om taksameter er blant annet å sikre riktig måleresultat som brukes som grunnlag for beregning av økonomisk oppgjør, samt redusere muligheten for unndragelse av skatt og gi kunder en trygghet for korrekt oppgjør. Forskrift 1. oktober 2009 nr. 1226 om krav til taksametre fastsetter krav til installasjon og bruk av taksametre og gir utfyllende regler om kontroll og godkjenning ved installasjon og under bruk. Forskriften fastsetter også krav til tilleggsinnretninger.

Merking av kjøretøyet

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

7.1.8.6 Øvrige rammevilkår

Maksimalpris

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

Formålet med maksimalprisreguleringen er å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling i drosjemarkedet. I tillegg sikrer de standardi-

serte satsene en viss forutberegnelighet for forbrukeren.

En rekke større byområder og tettsteder der det finnes flere drosjesentraler, er i dag unntatt fra maksimalprisreguleringen. Unntakene følger av forskrift om maksimalpriser for drosjekjøring § 1 tredje ledd.

Maksimalprisreguleringen gjelder ikke for drosjetransport hvor det er flere enn fire passasjerer i drosjebilen. Reguleringen gjelder heller ikke for kontraktmarkedet.

Regler for prisberegning

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

For områder som ikke er maksimalprisregulert, er det oppstilt forbud mot enkelte takstelementer. I § 4 er det bestemt at (i) en eventuell starttakst for bestilt drosjetransport skal fastsettes uavhengig av tilkjøring, (ii) tids- og avstandstaksten ikke skal differensieres etter turens varighet, strekning eller geografisk område, og (iii) takstene ikke skal differensieres etter antall passasjerer i drosjebilen når turen utføres med færre enn fem passasjerer.

For områder med maksimalprisregulering er det i kapittel 2 i forskriften fastsatt maksimaltakster for de ulike takstelementene, samt diverse tillegg for blant annet helg og natt. Det kan ikke kreves andre tillegg eller høyere vederlag enn det som følger av dette kapittelet.

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

Redusert engangsavgift ved kjøp av motorvogn

Etter Stortingets vedtak om avgift på motorvogner mv. skal motorvogn i avgiftsgruppe A⁸ som ved førstegangs registrering her i landet blir registrert på løyvehaver til bruk som ordinærdrosje (ikke reserve- eller erstatningsdrosje) eller for transport for funksjonshemmede, betale en redusert avgift.

Det følger av forskrift 19. mars 2001 nr. 268 om engangsavgift på motorvogner § 4-6 at:

For personbil registrert på løyveinnehaver til bruk som ordinær drosje eller til transport av

funksjonshemmede, skal det innbetales et forholdsmessig tilleggsbeløp dersom nevnte bruk av motorvognen opphører før tre år regnet fra registreringen.

Den reduserte avgiften forutsetter følgelig at bilen benyttes som ordinær drosje i minimum tre år. Ved kortere tids bruk må deler av det reduserte beløp tilbakebetales.

Reguleringer for arbeidstid mv.

For ansatte sjåførere i drosjenæringen vil lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) gjelde. Arbeidsmiljøloven har blant annet regler om alminnelig arbeidstid og overtid.

For enhver fører av motorvogn vil også de alminnelige reglene i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) komme til anvendelse. Vegtrafikkloven § 21 slår fast at:

Ingen må føre eller forsøke å føre kjøretøy når han er i en slik tilstand at han ikke kan anses skikket til å kjøre på trygg måte, hva enten dette har sin årsak i at han er påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel, eller i at han er syk, svekket, sliten eller trett, eller skyldes andre omstendigheter.

Reglene for kjøre- og hviletid i forskrift 2. juli 2007 nr. 877 om kjøre- og hviletid for vegtransport i EØS gjelder for persontransport med kjøretøyer som er bygget for eller permanent tilpasset transport av mer enn ni personer medregnet føreren. Kjøre- og hviletidsbestemmelsene vil følgelig gjelde for maxi-taxier, men vil ikke gjelde for drosjetransport utført med personbiler.

7.1.8.7 Håndhevelse og kontroll

Flere myndigheter har ansvar for å føre kontroll og tilsyn med de ulike krav som stilles til drosjenæringen.

Fylkeskommunene har som løyvemyndighet ansvar for å påse at løyvehaver tilfredsstiller de krav som følger av yrkestransportregelverket for tildeling av løyve. Løyvemyndigheten kan etter yrkestransportloven § 29 tilbakekalle et løyve dersom det skulle vise seg at løyvehaver ikke overholder de krav som følger av yrkestransportregelverket.

Justervesenet er nasjonal måleteknisk myndighet og fører jevnlig tilsyn av alle taksametre som benyttes i drosjevirkosomhet, jf. kapittel 7 i lov 26. januar 2007 nr. 4 om målenheter, måling og

⁸ Personbiler, varebiler klasse 1, busser under 6 meter med inntil 17 seteplasser

normaltid. Justervesenet kan kreve retting og stansing av bruk av taksameter, og har også myndighet til å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr dersom de finner at et drosjetaksameter, eller bruken av det, ikke er i henhold til det måletekniske regelverket, jf. §§ 29 og 30.

Politiet utfører utekontroller av drosjenæringen og kan etter yrkestransportloven § 37f første ledd treffe vedtak om å tilbakekalle kjøreseddelen fra fører av drosje dersom vedkommende ikke er edruelig eller viser seg å være upålitelig eller å ha andre egenskaper som gjør at han må regnes som uskikket til å være drosjesjåfør. Politiet kan også ta beslag i kjøreseddel dersom føreren med skjellig grunn er mistenkt for et straffbart forhold som kan medføre tap av retten til å føre motorvogn med persontransport mot vederlag, jf. yrkestransportloven § 37e.

Politiet og Statens vegvesen kan gjennomføre kontroll av at fører i løyvepliktig transport eller i løyvefri egentransport har medbragt de dokumenter som vedkommende er pålagt å framvise for kontrollmyndigheten, jf. yrkestransportloven § 38. Etter yrkestransportloven § 40a kan den som med vilje eller uaktsomhet ikke har med seg kontroll-dokumenter etter § 38, pålegges et overtredelsesgebyr.

Statens vegvesen gjennomfører også tilsyn med de kontrollorgan som utfører periodisk kontroll av kjøretøy som benyttes til drosjevirk-somhet, jf. forskrift 13. mai 2009 nr. 591 om periodisk kontroll av kjøretøy.

Politiet kan også straffeforfølge den eller de som ikke overholder yrkestransportregelverket. Etter yrkestransportloven § 41 kan den eller de som forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelser i yrkestransportloven eller bestemmelser gitt i medhold av loven, eventuelt medvirker dertil, straffes med bøter.

7.1.9 Er persontransport som tilbys via transportnettverksselskap, løyvepliktig etter gjeldende rett?

Som vist til ovenfor oppstår løyveplikten ved to typetilfeller, både for (i) den som vil *drive* persontransport mot vederlag, og (ii) den som utfører persontransport mot vederlag på liknende måte som drosje når tilbud om transport *rettes til allmennheten på offentlig plass*, jf. yrkestransportloven § 4 første ledd første og andre punktum.

I en straffesak mot Uber den 14. mars 2016 avgjorde Borgarting lagmannsrett i LB-2015-204313 at tingrettens frifinnelse av en Uber-sjåfør skulle oppheves. Lagmannsretten mente at det å tilby

persontransport via mobilapplikasjonen Uber ikke var å anse som å rette tilbudet mot allmennheten på en offentlig plass, jf. yrkestransportloven § 4 første ledd andre punktum. Lagmannsretten mente likevel at tingretten pliktet å vurdere forholdet opp mot første punktum i yrkestransportloven § 4 første ledd, nemlig om vedkommende kunne sies å *drive* transport mot vederlag. Saken ble derfor sendt tilbake til tingretten for ny behandling. I domspremissene viste lagmannsretten til at inngåelse av avtale med virksomhet som formidler kontakt med potensielle kunder, er et moment som bør tillegges vekt i vurderingen av om vedkommende sjåfør driver persontransport mot vederlag etter § 4 første ledd første punktum.

Høyesterett har i HR-2016-1458-A avgjort at persontransport mot vederlag, der kontakten mellom sjåfør og passasjer ble etablert via mobilapplikasjonen Haxi, ikke skal anses som tilbud rettet mot allmennheten på offentlig plass. Høyesterett kom til at forholdet ikke kunne sies å falle inn under lovens ordlyd da uttrykket «offentlig plass» refererer til et fysisk sted.

Selv om Høyesterett har slått fast at en mobilapplikasjon ikke kan regnes som en «offentlig plass» etter yrkestransportloven § 4 første ledd andre punktum, vil likevel sjåførene som tilbyr transport via slike applikasjoner, kunne bryte yrkestransportloven § 4 første ledd første punktum dersom virksomheten er av et visst omfang slik at vilkåret «drive» er oppfylt, jf. punkt 7.1.8.1. Hvorvidt de som tilbyr transport via transportnettverksselskap, opererer i strid med yrkestransportloven, beror altså på om vedkommende *driver* persontransport mot vederlag. Dersom sjåførene for de applikasjonsbaserte tjenestene opererer i strid med yrkestransportloven, vil de kunne ilegges straff etter yrkestransportloven § 41. Selskapene og personene bak den elektroniske plattformen rammes ikke selv direkte av straffebudet, men kan rammes av bestemmelser om medvirkning til straffbar handling.

Det kan være utfordrende for politiet å håndheve regelverket for løyvepliktig persontransport. Vurderingen av om en virksomhet omfattes av drivebegrepet vil bero på et skjønn i det enkelte tilfellet, blant annet basert på hyppighet og hvorvidt det foreligger en systematisk utnyttelse av kjøretøyet i ervervsmessig øyemed. Dette vil ikke alltid politiet kunne fastslå på stedet ved en kontroll. På samme måte vil det også kunne være vanskelig for kundene å vite om den aktuelle transporten er løyvepliktig. For at kunden skal kunne vite om en transportnettverkstjeneste er lovlig, må han eller hun foreta en skjønnsmessig vurdering

knyttet til om vilkåret «drive» er oppfylt. Dette vil ofte være basert på vanskelig tilgjengelig informasjon.

7.1.10 Nærmere om EU/EØS-rett på området

7.1.10.1 Gjeldende rett

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge fullt ut i EUs indre marked på transportområdet. Det meste av EUs transportlovgivning er EØS-relevant og blir tatt inn i norsk rett. EU har imidlertid ikke vedtatt et eget regelverk for drosjevirkksomhet. Den norske reguleringen av denne næringen er således utelukkende av nasjonal karakter. EØS-avtalens generelle bestemmelser vil imidlertid komme til anvendelse også for drosje.

Det følger av EØS-avtalen art. 38 at adgangen til å yte tjenester på transportområdet skal reguleres av bestemmelsene i avtalens kapittel 6. De alminnelige tjenestereguleringene etter EØS-avtalen kommer derfor ikke til anvendelse. De øvrige prinsippene i EØS-retten gjelder imidlertid også på drosjeområdet, herunder retten til fri etablering etter EØS-avtalen art. 31. Eventuelle innskrenkninger i den frie etableringsretten må begrunnes i allmenne hensyn. Retten til å etablere seg må videre gjelde likt for inn- og utlendinger.

Utfallet av pågående prosesser i Europakommisjonen, EU-domstolen og ESA vil kunne få følger for handlingsrommet til å regulere det norske drosjemarkedet. Deler av dagens drosjeregulering kan vise seg å være i strid med våre EØS-rettslige forpliktelser.

7.1.10.2 Pågående ESA-sak om den norske drosjereguleringen

ESA har ved brev datert 15. mai 2016 åpnet formell sak mot Norge vedrørende deler av den norske drosjereguleringen. ESA mener at de bestemmelsene i yrkestransportregelverket som regulerer behovsprøvingen av drosjeløyver, krav om tilknytning til drosjesentral og ansiennitetsprinsippene ved tildeling av løyve, utgjør hindringer i retten til fri etablering, jf. EØS-avtalen artikkel 31. ESA tok også opp tilsvarende spørsmål ved den norske drosjereguleringen i 2012, men la bort saken med den begrunnelse at det var manglende EØS-interesse i å forfølge saken videre.

7.1.10.3 Pågående prosesser i EU

En spansk domstol har i sak C-434/15 bedt EU-domstolen om en prejudisiell uttalelse knyttet til

klassifiseringen av Ubers tjenester. EU-domstolen er bedt om å fastslå hvorvidt Uber driver med transportytelser, tjenester i informasjonssamfunnet eller en kombinasjon av disse ytelsene. Hvordan Uber og lignende tjenester klassifiseres vil få betydning for handlingsrommet til å regulere tjenestene, da særlig med hensyn til etableringsretten etter EØS-avtalen art. 31 og sekundærlovgivning som tjenstedirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF) og e-handelsdirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/31/EF).

Kommisjonen behandler også for tiden klager fra Uber over drosjereguleringen i Tyskland, Ungarn, Frankrike og Spania.

7.1.11 Utvalgets vurderinger

7.1.11.1 Innledning

Hovedelementene i dagens drosjeregulering er at antallet drosjeløyver er behovsprøvd og at den enkelte løyvehaver har en driveplikt. Behovsprøvingen gir fylkeskommunene som løyvemyndighet adgang til å fastsette hvor mange drosjeløyver det skal være innenfor et nærmere avgrenset geografisk område (løyvedistriktet). Driveplikten innebærer at løyvehaverne i utgangspunktet plikter å tilby døgnkontinuerlige drosjetjenester året rundt.

Et flertall i utvalget, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Mjåset, Moen, Schjerva* og *Teigum*, mener dagens drosjeregulering ikke fungerer tilfredsstillende ettersom regelverket forhindrer nyetableringer og bidrar til en begrensning av konkurransen i markedet. Flertallet foreslår derfor tilpasninger i regelverket, herunder at løyvekravet oppheves. Flertallets forslag er nærmere beskrevet i punkt 7.1.11.2 til 7.1.11.8.

Et mindretall i utvalget, medlemlet *Tinnlund*, har en vurdering av drosjemarkedet som skiller seg fra flertallets vurdering, se punkt 7.1.11.9.

7.1.11.2 Behovsregulert drosjemarked

Flertallet mener at det er en rekke samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til behovsprøvingen av drosjemarkedet. Manglende konkurranse i drosjemarkedet gir høyere priser og lavere kvalitet på tilbudet, og påfører på denne måten samfunnet et effektivitetstap. Behovsprøvingen medfører også en stor etableringsbarriere for nye aktører. ESA har stilt spørsmål ved denne etableringsbarrieren med hensyn til EØS-avtalens regler om fri etablering. Behovsprøvingen kan dermed vise seg å

være i strid med EØS-avtalen. Flertallet vil nedenfor peke på særskilte forhold ved det behovsprøvde markedet som ikke fungerer tilfredsstillende.

Det kan være store svingninger i etterspørselen etter drosje over døgnet og gjennom uka. Drosjemarkedet er i tillegg konjunktursensitivt. Ved en behovsprøving av løyvene vil løyvetallet ligge fast over lengre perioder, og det vil i liten grad skje tilpasninger i antall løyver for å ta hensyn til svingninger i etterspørselen. Tilpasning av tilbud gjennom administrative prosesser gir dermed ikke den nødvendige fleksibiliteten i markedet. Videre er det en konsekvens av det behovsprøvde løyvesystemet at løyvehaverne ofte velger å opprettholde sin virksomhet selv i nedgangstider. Bakgrunnen er at et opphør av virksomheten innebærer at løyvehaverne må levere inn løyvet og dermed søke nytt dersom de i framtiden skal gjenoppta drosjevirkosomheten. Prosessen med å søke løyve i framtiden vil være avhengig av ledige løyver og må skje i konkurranse med andre søkere. En konsekvens av manglende samsvar mellom kapasitet og etterspørsel er at det er fare for tilbudsoverskudd i nedgangstider og etterspørselsoverskudd i oppgangstider.

Drosjemarkedet kjennetegnes av dårlig fungerende markedsmekanismer, hvor informasjonsproblemer og søkekostnader trolig er noe av årsaken, jf. omtale i punkt 7.1.3. Flertallet mener at konkurranse fra transportnettverksselskapene kan bidra til å bedre informasjonen om tjenestene. Informasjonstilgang er en kvalitet ved tjenestene som aktørene kan konkurrere om, og denne konkurransen kan føre til bedre informasjon om eksempelvis totalpris, hentetid, kjøretid, kjøretøyet, samt åpne for brukervurderinger av sjåføren og tjenesten. Flertallet merker seg at konkurranse fra transportnettverksselskaper har lagt et press på drosjeselskapene med hensyn til bedre prisinformasjon og nye bestillingsløsninger. På denne bakgrunn er det etter flertallets vurdering viktig å tillate nye innovative aktører som benytter ny teknologi og som har potensial til å styrke informasjonstilgangen og dermed konkurransen i drosjemarkedet. En oppheving av behovsprøvingen vil kunne føre til at flere aktører med nye forretningsmodeller ønsker å etablere seg. Dette kan stimulere til kreativitet og nytenkning når det gjelder hva en drosjetjeneste kan være.

Flertallet mener at behovsprøvingen innebærer tidkrevende saksbehandlingsprosesser for løyvemyndighetene. Saksbehandlingen omfatter analyser av behovet og i noen tilfeller høringer i markedet. Analyser og vurderinger av behovet

vanskeliggjøres av at etterspørselssiden er fragmentert. Også selve tildelingen krever administrative ressurser ettersom alle søkerne konkurrerer om det samme knapphetsgodet og på denne måten blir parter i samme sak. Det kan for eksempel være krevende å fastslå ansienniteten til den enkelte søker, både faktisk og rettslig. Utfordringene kan knytte seg til kompliserte regler om beregning av sykefravær, svangerskapspermisjon osv. Flertallet mener et bortfall av behovsprøving vil gi redusert ressursbruk til administrasjon.

Flertallet mener etter dette at behovsprøvingen bør oppheves. Ved en oppheving av behovsprøvingen vil også den tilhørende driveplikten falle bort. Behovsprøvingen har videre en nær sammenheng med flere av de øvrige kravene som oppstilles overfor løyvehaver. De øvrige kravene inkluderer blant annet den geografiske begrensningen for utøvelse av drosjevirkosomheten og kravet om at drosjeyrket skal være hovedervert for løyvehaver. Det er også etter gjeldende rett en begrensning i hvilken selskapsform som kan benyttes for drosjevirkosomheten, det vil si at løyvehaver som hovedregel må drive virksomheten som et enkeltpersonsforetak på grunn av at løyvet skal tilknyttes den personen som fikk utstedt løyvet. Alle disse kravene innebærer etter flertallets vurdering unødvendige barrierer for å etablere seg i drosjemarkedet. Flertallet ønsker at det skal gis anledning til å utøve drosjevirkosomhet i hele landet og at drosjevirkosomheten skal kunne drives på deltid. Flertallet mener også at drosjevirkosomheten skal kunne organiseres på den måten og drives med det antall kjøretøy vedkommende selv ønsker, herunder at virksomheten skal kunne drives som aksjeselskap. Flertallet foreslår derfor at de nevnte kravene og begrensningene oppheves.

7.1.11.3 Objektive krav som vilkår for markedsadgang

Flertallet mener at sikkerheten til passasjerene er et grunnleggende hensyn ved reguleringen av drosjenæringen. Kravene som i dag ligger i kjøreseddelen, herunder krav om skikkethet, helse og alder, kan etter flertallets vurdering langt på vei ivareta dette hensynet. Flertallet mener derfor at kravet om kjøreseddel for sjåfører bør opprettholdes. Flertallet mener imidlertid at adgangen til å stille krav om kjentmannsprøve, som i dag kan oppstilles som et vilkår for å få utstedt kjøreseddel, er overflødig på grunn av dagens GPS-teknologi. Flertallet foreslår derfor at adgangen til å stille dette kravet fjernes.

Flertallet har videre vurdert om det fortsatt bør oppstilles et krav om løyve som vilkår for adgangen til drosjemarkedet for den som driver drosjevirkksomhet som næring. For å få utstedt et løyve etter gjeldende rett, kreves det god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne, tilstrekkelig faglig kompetanse og at virksomheten er etablert i Norge. Kravene skal sikre at bransjen består av seriøse aktører. Etter flertallets mening medfører kravene imidlertid uforholdsmessig høye kostnader og etableringsbarrierer for den som ønsker å drive med drosjetransport. I et marked med mer virksom konkurranse vil useriøse aktører i utgangspunktet lukes ut av markedet, og hensynene bak de nevnte kravene vil dermed uansett kunne ivaretas. På denne bakgrunn mener flertallet det ikke er behov for å oppstille krav om løyve som vilkår for adgangen til å drive med drosjetransport. Flertallet presiserer at det ikke er nødvendig med et system med forhåndsgodkjenning – slik en løyveordning i realiteten er – for å stille kvalitetskrav til driften av en type virksomhet, se nærmere under punkt 7.1.11.4 nedenfor.

Boks 7.1 Sentraltilknytning – svensk forslag

Svenske myndigheter la den 1. desember 2016 fram utredningen «Taxi och samåkning» SOU 2016:86 om nye forutsetninger for taxi og samkjøring. I utredningen foreslår utvalget blant annet å innføre muligheter til å installere en kontrollutrustning i drosjebilen til erstatning for et ordinært taksameter. Videre foreslås det at drosjer som har installert en slik kontrollutrustning, skal være pliktige å tilslutte seg en «beställningscentral». Drosjer som er utstyrt med et taksameter, vil på sin side være tilsluttet en «redovisningscentral». Beställningscentralen skal ha som grunnleggende oppgave å ta imot bestillinger og betalinger for drosjetjenester, samt formidle transportoppdragene. Beställningscentralene skal videre, slik som redovisningscentralene, samle inn, lagre og utlevere informasjon til Skatteverket. Formålet er blant annet å forbedre Skatteverkets muligheter til å drive skattekontroll av drosjevirkksomhet.

7.1.11.4 Tilslutningsplikt og krav til drosjetransport

Flertallet viser til at det etter gjeldende rett er et krav om at løyvehaver skal være tilsluttet en drosjesentral i de områdene der det er åpnet for slike sentraler. Sentralens primære funksjon er å formidle oppdrag fra publikum til den enkelte drosje som er tilsluttet. Sentralen fastsetter også prisene for drosjene som er tilsluttet. 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.

Flertallet mener at kravet om å være tilknyttet en drosjesentral bør oppheves. Det gjøres oppmerksom på at ESA har stilt spørsmål ved om plikten til å stå ved en drosjesentral er i strid med retten til fri etablering etter EØS-avtalen, se nærmere under punkt 7.1.10. Flertallet mener det fortsatt er viktig å sikre forbrukerne prisinformasjon, sikre behovet for innrapportering av skatteinformasjon og ivareta sikkerheten til passasjerene i en framtidig drosjeregulering. Det foreslås derfor at det innføres regler som stiller krav om at de som driver drosjetransport, skal registrere turer og priser, at denne informasjonen lagres, og at skattemyndighetene får tilgang på relevant informasjon. Hensynene til prisinformasjon og registrering av turer og priser ivaretas i dagens drosjeregulering av taksameterkravet. Flertallet understreker imidlertid at kravene som oppstilles i et fremtidig regelverk, bør være teknologinøytrale. Det bør derfor innføres funksjonskrav som åpner også for andre typer teknologi enn dagens taksameter, eksempelvis applikasjonsbaserte instrumenter som utfører måling basert på GPS.

7.1.11.5 Døgnkontinuerlig drosjetilbud i hele landet

Et element ved dagens behovsprøving er regelen om driveplikt. Som vist til under punkt 7.1.11.2 vil en oppheving av behovsprøvingen også medføre at den tilhørende driveplikten faller bort. Bortfall av driveplikten kan tenkes å svekke drosjetilbudet i tynt befolkede områder og på tider av døgnet med liten etterspørsel. Flertallet mener likevel at å fjerne etableringsbarrierer, som driveplikt og krav om at drosjeyrket skal være hovedverv for løyvehaver, vil gjøre det lettere å drive med drosje-

liknende transport, gjerne i kombinasjon med annen virksomhet. Det å drive drosjeliknende transport på deltid kan være særlig egnet på mindre steder. Dette betyr at virkningene for tilbudet i distriktene ikke er entydige og at tilbudet både kan bli bedre og dårligere enn i dag. Flertallet understreker at det uansett vil være mulig å sette inn direkte målrettede tiltak mot dårligere drosjedekning i enkelte utkantområder dersom drosjetilgjengelighet blir et problem. Et målrettet tiltak kan være offentlige innkjøp av drosjetjenester på spesielle tidspunkter.

Et alternativ til en fullstendig oppheving av behovsprøvingen kunne vært en modell der fylkeskommunene selv avgjør i hvilke områder behovsprøvingen skal oppheves. Fylkeskommunen kunne da vurdert hvilke konsekvenser en slik deregulering hadde fått innenfor det bestemte løyvedistriktet. Flertallet mener imidlertid at en slik løsning vil gi opphav til flere nye utfordringer, blant annet med grensekryssende konkurranse fra ikke-behovsprøvde områder til områder med behovsprøving. Slik grensekryssende konkurranse kan være med på å undergrave reguleringen i de behovsprøvde områdene. Det kan videre være uheldig for drosjekundene at drosjetilbudet utvikler seg forskjellig i områder med ulik regulering. Potensielt kan også reguleringen i enkelte områder skifte over tid i tråd med fylkeskommunenes vurderinger av om det er ønskelig med behovsprøving eller ikke. Dette vil kunne skape uforutsigbarhet for de aktørene som vil etablere seg i de deregulerte områdene. Flertallet vil derfor ikke anbefale en løsning hvor fylkeskommunene selv avgjør hvorvidt behovsprøvingen skal oppheves innenfor hele eller deler av løyvedistriktet.

7.1.11.6 Prisutvikling

Som vist til under punkt 7.1.2 har drosjetakstene på landsbasis økt med 65 pst. i perioden mellom 2004 og 2015. Til sammenligning har konsumprisindeksen økt med rundt 25 pst. i samme periode, og lønnsnivået har økt med 55 pst. Flere faginstanser framhever at det har vært en unaturlig prisøkning i drosjemarkedet. Som vist til under punkt 7.1.3 har det vært en tendens til at prisene i drosjemarkedet har steget når tilbudet av drosjetjenester har økt.

Det kan på denne bakgrunn være grunn til å vurdere hvilken betydning en oppheving av systemet med et behovsprøvd antall drosjeløyver vil ha for prisutviklingen i drosjemarkedet dersom dereguleringen fører til et økt tilbud. Som nevnt

har åpning for konkurranse mellom drosjesentraler og fjerning av maksimalprisreguleringen i enkelte markeder ikke ført til lavere priser. Nye aktører kan i beste fall forsterke konkurransen, blant annet gjennom bedre prisinformasjon og dermed lavere søkekostnader. I så fall vil den økte konkurransen kunne føre til et mer velfungerende marked og lavere priser. I verste fall, dersom søkekostnadene ikke går ned, vil et økt tilbud av drosjetjenester kunne forsterke en negativ pris- og kapasitetsspiral i markedet, ettersom det da kan oppstå mer dødtid for sjåførene som blir dekket inn gjennom prisøkninger.

Det kan også reises spørsmål ved om transportnettverksselskaper vil bidra til priskonkurranse. I utgangspunktet har transportnettverksselskapene de samme insentivene til å sette høye priser som drosjesentralene. Ubers priser tilpasser seg, som beskrevet i punkt 7.1.7.4, kapasitetsutnyttelsen i markedet gjennom dynamisk prising. Dynamisk prising fungerer slik at økt tilbud sett i forhold til etterspørselen i markedet gir redusert pris – altså motsatt av slik drosjemarkedet vurderes å fungere. Dette i seg selv taler mot at transportnettverksselskapene vil adoptere prisatferden i drosjemarkedet. Drosjeselskapenes prisnivå kan likevel danne utgangspunkt for prisnivået hos transportnettverksselskapene generelt sett. På den annen side er det forhold som tyder på at transportnettverksselskapene konkurrerer på pris. Dagens priser hos for eksempel Uber i Oslo er lavere enn prisnivået hos drosjesentralene. Det må selvfølgelig tas høyde for at dette kan endre seg dersom drosjereguleringene endres og Uber og andre tilsvarende tjenester blir en etablert del av transporttilbudet.

Flertallet mener det er grunn til å tro at konkurransen i drosjemarkedet vil forbedres som følge av forslagene over, blant annet ettersom det åpnes for deltidskjøring i større grad og på bakgrunn av nye forretningsmodeller og ny teknologi. Flertallet mener imidlertid at det er en viss mulighet for at det å redusere etableringsbarrierene ikke er tilstrekkelig for en virksom priskonkurranse. Flertallet har derfor vurdert ulike tiltak som kan hindre uforholdsmessige prisøkninger og styrke priskonkurransen i markedet.

Herunder har flertallet vurdert om maksimalprisreguleringen bør beholdes, eventuelt også gjeninnføres i områder der det er gjort unntak fra denne reguleringen i dag. Konkurransetilsynet mener at en oppheving av antallsreguleringen i markedet vil gi en tilstrekkelig virksom konkurranse, samt at den teknologiske utviklingen har endret grunnlaget for regulering. De anbefaler

derfor at maksimalprisreguleringen oppheves (Konkurransetilsynet, 2015).

Flertallet mener at en videreføring av maksimalprisreguleringen der denne gjelder i dag vil føre til en mer langsom tilpasning til et deregulert drosjemarked. Ved en oppheving av maksimalprisreguleringen og behovsprøvingen kan aktørene komme til å stå overfor potensiell konkurranse fra nye drosjer/transportnettverksselskaper som de må ta hensyn til i sin prissetting. Dette kan bidra til lavere priser. Samtidig kan maksprisreguleringen ha hatt en dempende effekt på prisene, slik at fri prissetting kan føre til prisøkning. Det kan også bli større differensiering av prisene gjennom døgn- og uka. Dermed kan det bli en klarere sammenheng mellom pris på tjenesten og den faktiske kostnaden ved å tilby den. Friere prissetting kan i større grad motivere løyvehavere og sentraler til å sette priser som stimulerer drosjene til å kjøre på ubekvemme tidspunkter. Flertallet har også sett hen til at maksimalpriser vil kunne fungere som et koordineringspunkt for prisdannelsen og dermed begrense konkurransen.

Flertallet anbefaler etter en samlet vurdering at maksimalprisreguleringen bør oppheves. Der- som det viser seg at konkurransen i markedet ikke blir sterkere, understreker flertallet at Konkurransetilsynet kan gjeninnføre maksimalprisregulering innenfor dagens lovverk.

Flertallet har også vurdert om priskonkurransen i drosjemarkedet kan bedres gjennom andre tiltak. I den grad manglende prisinformasjon, og dermed manglende mulighet til å sammenlikne priser, er en årsak til mangelfull konkurranse, kan forhåndspriser bedre situasjonen. Det kan oppstilles krav om at drosjetilbyder uoppfordret skal gi kunden et pristilbud før avtale om transport inngås (forhåndspris). Særlig i bestillingsmarkedet kan slike forhåndspriser gi bedre grunnlag for prissammenligning. Det kan imidlertid være tvilsomt om et slikt krav er like praktisk i spotmarkedet, blant annet fordi det krever at hvert enkelt kjøretøy må ha utstyr som kan beregne pris på forhånd. Flertallet anbefaler derfor at det oppstilles et krav om at forbrukeren skal få en forhåndspris i bestillingsmarkedet. Det kan vurderes om forhåndsprisen kan gis i form av et intervall for å ivareta en viss fleksibilitet i prisingen. I vurderingen må det også tas hensyn til forbrukerens behov for forutsigbarhet og behovet for å sikre at forhåndsprisen faktisk har informasjonsverdi for kunden. Flertallet mener et system med forhåndspris vil være positivt for forbrukerne i drosjemarkedet, og det bør derfor gjelde hele landet.

Flertallet mener det kan være behov for å vurdere ytterligere tiltak dersom konkurransen i markedet ikke blir tilstrekkelig god. Blant annet kan det opprettes en portal som gir forbrukerne samlet prisinformasjon på forhånd fra ulike selskaper. Det er i dag noen eksempler på portaler som tilbyr prissammenligning i markedet. Som nevnt er det utviklet en nasjonal taxikalkulator som gir kundene muligheter til å sammenligne veiledende priser. I andre land er det også eksempler på tjenester som samler drosjetransport innenfor én applikasjon, og som dermed har gjort det mulig for kundene å sammenligne blant annet priser fra ulike aktører.⁹ I den grad aktørene selv ikke tilbyr tilstrekkelig god prisinformasjon, mener flertallet at fagdepartementet bør vurdere tiltak som kan sikre dette. Det bør imidlertid vurderes om en prisportal kan gjøre det enklere for drosjeselskapene å sammenligne priser, og om dette derfor kan føre til et stilltiende prissamarbeid.

Et annet alternativ kan være å binde forholdet mellom ulike takstelementer i parallelltakstsystemet. Ved et slikt takstsystem trenger forbrukerne kun å observere ett takstelement, for eksempel starttaksten. Den drosjesentralen som har lavest starttakst, vil i et slikt system også ligge lavest på de andre takstelementene. Tiltaket vil lette informasjonstilgangen for forbrukerne vesentlig og vil kunne virke positivt på priskonkurransen. En ulempe med ordningen er at den er lite fleksibel, i den grad det er viktig for sentralene å kunne justere de ulike elementene i takststrukturen uavhengig av hverandre. Dessuten betinger ordningen at dagens takstsystem med parallelltakst videreføres, noe som ikke nødvendigvis er ønskelig i et deregulert marked. Et slikt takstsystem med fast forhold mellom ulike priselementer kan imidlertid vurderes dersom en deregulering av drosjemarkedet ikke gir den ønskede effekten på priskonkurransen i markedet.

7.1.11.7 Mulig økning i ulovlig drosjetransport som følge av å beholde dagens regulering

Det er en klar tendens til at flere forbrukere ønsker å benytte seg av tjenestene transportnettverksselskapene leverer. Samtidig velger stadig flere å benytte seg av transporttjenester som tilbys via sosiale medier som Facebook og liknende kanaler. Denne aktiviteten kan skape utfordringer knyttet til sikkerhet og skatteinnkreving, i tillegg

⁹ Kabbee, Hailo og Gett er eksempler på applikasjonsbaserte tjenester som tilbyr prissammenligning blant drosjetilbydere i markedet.

til at politiet har begrensede kontrollmuligheter overfor denne type virksomhet.

En konsekvens av å redusere etableringsbarrierene for å drive drosjevirkosomhet kan være at færre vil tilby ulovlig persontransport via Facebook og liknende kanaler.

Flertallet mener det er uheldig at dagens regulering ikke er tilpasset utviklingstrekkene i samfunnet. Det er etter flertallets vurdering viktig å sikre transportnettverksselskapene en lovlig markedsadgang og på den måten få den transportformen som mange forbrukere etterspør, inn i lovlige former. Dette vil skape trygge rammer rundt transporten, og samtidig kunne dempe etterspørselen etter ulovlige og potensielt utrygge transportformer i sosiale medier.

7.1.11.8 Oppsummering

Flertallet mener at etableringsbarrierene i drosjemarkedet bør reduseres slik at nye aktører kan etablere seg og konkurransevilkårene blir like for nye og tradisjonelle aktører. Flertallet anbefaler derfor at kravet om drosjeløyve oppheves. En oppheving av løyvekravet innebærer også en oppheving av behovsprøvingen og den tilhørende driveplikten. Flertallet viser til at dagens drosjemarked preges av mangelfull informasjonstilgang og høye søkekostnader, noe som forhindrer en effektiv konkurranse. Flertallet ser imidlertid positivt på at den tradisjonelle næringen har gjennomgått en modernisering innenfor rammen av dagens lovverk.

Flertallet er opptatt av at framtidig regulering skal ivareta sikkerhet for passasjene, god prisinformasjon og at skattemyndighetene får tilgang til relevant informasjon. Sikkerheten for passasjerene kan ivaretas gjennom at turer kan spores og at denne informasjonen blir lagret, samt gjennom at kravet om kjøreseddel for sjåfører videreføres. Kravene til kjøreseddel bør ikke være strengere enn nødvendig for dette formålet. Flertallet mener også at dagens taksameterkrav er utdatert og bør erstattes av teknologinøytrale regler. For å fremme god prisopplysning og legge til rette for effektiv konkurranse mener flertallet det bør innføres en plikt til å gi forhåndspris for bestilte turer. Flertallet mener det er nødvendig å sikre at skattemyndighetene får tilgang til relevant informasjon, og at dette også vil ivaretas av et krav om å registrere og lagre informasjon om priser og kjørte turer. Tilslutningsplikten til drosjesentral foreslås opphevet.

Flertallet mener det er grunn til å tro at konkurransen i drosjemarkedet vil forbedres dersom

markedet åpnes for nye forretningsmodeller. Det eksisterer likevel en viss mulighet for at det å redusere etableringsbarrierene slik flertallet foreslår, ikke er tilstrekkelige for en virksom priskonkurranse. Flertallet mener imidlertid at maksimalprissystemet har enkelte ulemper, noe som innebærer at denne reguleringen ikke bør videreføres. Flertallets forslag om plikt til å gi forbrukerne forhåndspris i bestillingsmarkedet vil bidra i riktig retning. Flertallet mener det kan være behov for å vurdere ytterligere tiltak dersom konkurransen i markedet ikke blir tilstrekkelig god. Slike tiltak kan være å sette maksimalpriser i markedet, innføre et nytt takstsystem som binder forholdet mellom ulike takstelementer, eller opprette en portal som gir forbrukerne prisinformasjon på forhånd fra ulike selskaper.

Bortfall av driveplikten kan tenkes å svekke drosjetilbudet i tynt befolkede områder. Flertallet mener likevel at å fjerne etableringshindringer som driveplikt og krav om at drosjeyrket skal være hovedervert for løyvehaver, vil gjøre det lettere å drive med drosjeliknende transport, gjerne i kombinasjon med annen virksomhet. Det å drive drosjeliknende transport på deltid kan være særlig egnet på mindre steder. Dette betyr at virkningene for tilbudet i distriktene ikke er entydig. Flertallet mener målrettede tiltak kan vurderes dersom tilbudet i distriktene svekkes.

7.1.11.9 Mindretallets vurdering

Et mindretall i utvalget, medlemmet *Tinnlund*, mener utfordringene i persontransportmarkedet er flere, og strekker seg lengre, enn manglende informasjon og konkurranse. 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.

I et land med spredt bosettingsmønster er vi avhengige av å ha drosjer i beredskap. Dette er en investering i infrastruktur og bør ikke avfeies som effektivitetstap for samfunnet. Å fjerne behovsprøving og driveplikt, særlig i utkantområder vil kunne gi et vesentlig svekket tilbud og kan i verste fall gå ut over liv og helse. En «vente og seholdning» til slik problematikk kan dette medlemmet ikke stå inne for.

Norsk persontransportnæring er i endring og må ta i bruk ny teknologi og nye muligheter for å tilby mer effektive tjenester med høyere kvalitet. Dette bør i størst mulig grad skje innenfor dagens yrkestransportlov med tilhørende forskrifter. Spennende muligheter for modernisering av næringen kan innebære etablering av større enheter, sentraler som samarbeider med rutebusselskaper, og tildeling av løyver til slike enheter.

Norsk persontransportnæring bør:

- Behandles som en del av landets kollektivtilbud.
- Ivareta landets behov for persontransportberedskap i distrikter og på tidspunkter hvor det ikke er kommersielt lønnsomt.
- I størst mulig grad være basert på heltidsstillinger og bære preg av å være tjenesteyternes hovedbeskjeftigelse.
- Stille krav til tjenesteyteres kompetanse og vandel.
- Sikre arbeidstakerrettighetene, inkludert lønn og arbeidstid til de som utøver persontransport.
- Sikre at skatt, mva og avgifter blir betalt.

7.2 Godstransport

7.2.1 Gjeldende rett

Løyveordningen for godstransport på vei gjelder for de som mot vederlag vil drive nasjonal eller internasjonal godstransport med motorvogn eller motorvogn med tilhenger med tillatt totalvekt over 3500 kg, jf. yrkestransportforskriften § 2 første ledd bokstav a). Under grensen på 3500 kg stilles det ikke krav om løyve. Bruk av varebiler er således løyvefritt. Løyveordningen for godstransport med motorvogn over nevnte vektgrense er ikke behovsprøvd, men det oppstilles enkelte krav på bakgrunn av sekundærregelverket fra EU på området. Løyve for godstransport med motorvogn tildeles de som fyller kravene til vandel, øko-

nomisk evne og faglig kompetanse, samt driver en faktisk og varig virksomhet i Norge

7.2.2 Utvalgets vurderinger

Etableringsbarrierene for å drive med godstransport er betydelig mindre enn etableringsbarrierene for å drive med persontransport med personbil. For transport med motorvogn med tillatt totalvekt under 3500 kg er det ikke krav om løyve. For transport med motorvogn med tillatt totalvekt over 3500 kg kreves det løyve, men løyvene utstedes kun på bakgrunn av objektive kriterier, ikke behovsprøving. Det er derfor ikke særlige hindre i dagens regelverk for godstransport knyttet til å etablere delingsøkonomiinitiativer. Utvalget kan ikke se at det er behov for endringer i regelverket.

7.3 Overnatting

7.3.1 Innledning

Privat utleie av overnatting er ikke noe nytt fenomen. Plattformteknologien har imidlertid i de senere år lagt til rette for å formidle overnattingstjenester fra private boliger på en langt mer effektiv måte enn tidligere.

Ved utleie av bolig er det et skille mellom utleie av eget hjem og av bolig som man ikke bor i selv. Selv om all form for korttidsutleie inngår i tilbudet til formidlingsplattformene, er det utleie av eget hjem som er kjerneaktiviteten i delingsøkonomien, der man søker økt bruk av en underutnyttet ressurs. Imidlertid kan omfanget av fulltids profesjonell utleie være betydelig.

I det videre beskrives i punkt 7.3.2 de nye delingsaktørene og forretningsmodellene nærmere. Virkninger for overnatningsmarkedet som dette fører til, diskuteres i punkt 7.3.3. Gjeldende rett gjennomgås i punkt 7.3.4. Til slutt gir utvalget i punkt 7.3.5 sine vurderinger av om det er behov for endringer i regelverket.

7.3.2 De nye aktørene

Markedet for overnatting betjenes av en rekke elektroniske plattformer, hvor noen av dem er globale. Hotellsøkemotorer som hotels.com, booking.com og Finn Reise formidler hotellovernatting til enkeltpersoner ved hjelp av søkemotorer som lar kunden raffinere søket etter egne preferanser.

Teknologiske plattformer for deling av overnatting mellom privatpersoner har oppstått gradvis siden starten på 2000-tallet. Delingsplattformene har etablert et marked for privat utleie av

overnattings tjenester, mens de litt eldre internettportaler i hovedsak har formidlet tilbudet til tradisjonelle kommersielle overnattingssteder.

«Deling» kan i denne sammenheng bety både kommersiell og ikke-kommersiell deling. Delingsplattformen Couchsurfing er et eksempel på ikke-kommersiell deling av overnatting, der personer tilbyr gratis overnatting til reisende. Andre delingsplattformer som Airbnb, HomeAway, FlipKey, Roomorama, 9Flats med flere baserer seg på kommersiell utleie. Flere hotellformidlingstjenester har også begynt å tilby privat overnatting, blant annet booking.com og Finn Reise. Formålet med tjenestene er at eier av en privat bolig får muligheten til å leie ut hele eller deler av boligen når det er ledig kapasitet, hovedsakelig for kortere perioder. Den reisende kan på sin side få tilgang til billigere og/eller en annerledes overnatting enn hva tradisjonelle aktører kan tilby. Flere bruker de nye overnattingsformene til å komme i kontakt med nye mennesker ved at gjesten leier deler av boligen mens eieren fortsatt bor der. I en brukerundersøkelse gjort av Airbnb (2016a) oppgir 91 pst. av Airbnb-reisende at de ønsker å «bo som en lokal».

Plattformenes forretningsmodell er å ta en andel av transaksjonen. Airbnb tar et tjenestegebyr fra både verten og gjesten som samlet ligger på rundt 13 pst. av utleieprisen, 9Flats krever inn et gebyr fra utleieren, mens Roomorama krever inn et gebyr fra gjesten. Vertene bestemmer selv prisen på overnattingstilbudet. Plattformene kan imidlertid gi en veiledende pris. Airbnb har for eksempel utviklet en dynamisk prisalgoritme, det vil si at pris justeres etter etterspørsel, der vertene får tilbakemelding om sannsynlighet for å sikre salg ved en gitt pris for en gitt dato.

Plattformene tilbyr en pakke med tjenester for å sikre brukervennlighet. Sentralt står blant annet effektiv markedsføring, enkle og sikre systemer for booking og betaling, og sentralisert kundeservice. Videre har delingsplattformene retningslinjer og selvregulerende mekanismer for å skape tillit og for å unngå useriøse aktører. Airbnb har for eksempel retningslinjer for «standarder og forventninger», forsikringsordninger mot tap og ødeleggelser og et konfliktløsningssystem. En annen mekanisme, som kjennetegner delingsplattformer generelt, er et system for gjensidige anmeldelser av tilbyder og kunde. Ordningen gir potensielle verter og gjester anledning til en forhåndsvurdering basert på andres tilbakemeldinger før kontrakt inngås.

7.3.3 Markedseffekter

Det norske kommersielle overnattingsmarkedet domineres av hotellovernattinger. I 2015 var det 1 089 hoteller med til sammen 175 300 disponible hotellsenger. Av totalt 31,6 mill. kommersielle overnattingsdøgn var tilnærmet 21,6 mill. på hotell, mens i underkant av 10 mill. var på campingplass eller i hyttegrend. Norske hoteller hadde en kapasitetsutnyttelse på 53,7 pst. Hotellnæringen hadde en samlet løstinntekt på 13,2 mrd. kroner (Statistikknnett Reiseliv, 2016).

Til sammenligning anslås det at delingsøkonomiaktørene innen overnatting i Norge hadde en omsetning på rundt 220 mill. kroner i 2015 (Pedersen m.fl., 2016).¹⁰ Omsetningen til delingsaktørene utgjør i så fall rundt 1,7 pst. av hotellenes løstinntekter. Delingsaktørene har imidlertid i de senere årene hatt en betydelig vekst i antall overnattinger. Veksten forventes å fortsette, og det er sannsynlig at markedsandelen vil øke i årene framover.

Innslag av delingsøkonomiaktører gir et større og mer variert tilbud. I tillegg til at samlet tilbud antakelig øker, er det nærliggende å anta at markedet utvides også langs andre dimensjoner. Deling av private hjem gir for det første en annerledes opplevelse enn overnatting på hotell. For det andre utvides markedet geografisk: Tilbudet øker ikke bare i byområder, men også i områder som har få eller ingen hoteller. For det tredje er det en priseffekt ved at tilbudet av overnattingssteder i lavprissegmentet øker.

Delingsplattformene kan være både et supplement og et substitutt til tradisjonelle overnattingsaktører. Plattformene har stort sett noe lavere priser enn hotellene og et bredere og annerledes tilbud av overnattingsmuligheter. I den grad delingsplattformene konkurrerer med de tradisjonelle aktørene, vil det føre til sterkere konkurranse i overnattingsmarkedet. Delingsplattformer gjør at etableringsbarrierene i markedet blir adskillig lavere. Det tar kort tid å legge ut en annonse på en delingsplattform, og det er gjerne lave direkte kostnader involvert.

Ytreberg (2016) har sett på effekten av Airbnb i det norske hotellmarkedet. Basert på data for fem av de største byene i Norge finner hun at Airbnb først og fremst påvirker hotellenes priser, ikke beleggsprosenten. En gitt økning i Airbnb-tilbudet har mindre effekt på prisene enn en tilsva-

¹⁰ Pedersen m.fl. (2016) estimerer at omsetningen lå i intervallet 196–255 mill. kroner, med 224 mill. kroner som det mest sannsynlige anslaget.

rende økning i hotellkapasiteten. For Oslo, som er den byen der Airbnb har høyest markedsandel, finner Ytreberg at hotellinntektene ble redusert med 4 pst. som følge av tilbudet fra Airbnb i perioden 2014–2015. Hoteller i lav- og mediumpris-segmentet er mest utsatt. Jordet og Lehne (2016), som bruker et noe annet datasett enn Ytreberg, anslår at omsetningsnedgangen for hotellene i Oslo er 5,4 pst. Furuholmen (2016) finner at ett prosentpoengs økning i Airbnb-andelen fører til 0,49 prosentpoengs reduksjon i belegget for hoteller. Spesielt hotellers besøk av feriegjester rammes. Ifølge Furuholmen vil hver nye Airbnb-bolig hvert år «ta» 11 overnattingsdøgn fra hoteller. Studiene på norske forhold trekker i samme retning som Zervas m.fl. (2016) som så på effekten av Airbnb i Texas, USA. De fant at i Austin, som var den byen i delstaten med høyest Airbnb-markedsandel, er hotellomsetningen over en femårsperiode 8–10 pst. lavere som følge av konkurransen fra Airbnb. Samlet sett indikerer studiene at delingsplattformer innenfor overnatting til en viss grad konkurrerer med, og har tatt markedsandeler fra, hotellene. Forskningen på området er i vekst, men foreløpig er det få resultater, og følgende må disse tolkes med forsiktighet.

Samtidig er tilbudet via delingsplattformene et supplement til tradisjonelle overnattingssteder ved at det gir større mangfold og flere overnattingsalternativer. Overnatting i private hjem kan appellere til andre grupper av reisende enn det tradisjonelle overnattingsformer gjør, og således utvide overnattingsmarkedet og bidra til økt verdiskaping. Utlendinger stod i 2015 for om lag 28 pst. av overnattingsdøgnene på norske hoteller (Statistikknett Reiseliv, 2016). Tilsvarende statistikk for andel av overnattingsdøgn for Airbnb er ikke tilgjengelig, men Airbnb opplyser at 80 pst. av bestillingene i Norge foretas av utlendinger.¹¹ Og ifølge en undersøkelse fra Airbnb Norge (2016b) sier 24 pst. av deres utenlandske gjester at de ikke ville ha kommet til Norge uten Airbnb, eller at de ville hatt et kortere opphold. Det indikerer at delingsplattformene bidrar til å trekke turister til Norge som ellers ikke ville kommet til landet.

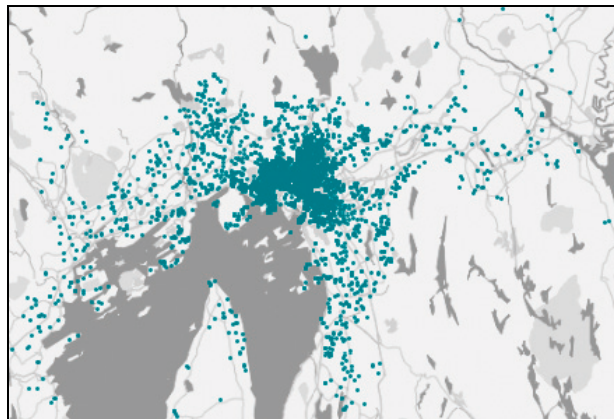
Spesielt er det grunn til å trekke fram den geografiske utvidelsen av markedet som skjer. Hotellene er hovedsakelig konsentrert til sentrum i byer og tettsteder. Delingsaktørene har en geografisk fordeling mer bestemt av hvor boligene finnes. Det gir et geografisk mer differensiert tilbud både internt i byene og i landet sett under ett. Et eksempel på den geografiske utbredelsen er il-

lustrert i figur 7.1 som viser at Airbnb-boliger er spredt over hele Oslo-området.

O'Neill og Ouyang (2016) har sett på omfanget av kommersiell aktivitet på Airbnb i 14 større byer i USA i tidsrommet 2014–2015. De finner at gruppen av Airbnb-verter som ikke selv bor i boligen de leier ut, men derimot leier ut på fulltid, står for nesten 27 pst. av omsetningen på Airbnb. Schneiderman (2014) som så på samme problemstilling for Airbnb i New York i tidsrommet 2010–2014, fant at seks pst. av vertene var profesjonelle, men at disse stod for 37 pst. av omsetningen generert via Airbnb. I Norge rapporterer Airbnb (2016b) at 89 pst. av vertene deres leier ut sin primærbolig. Tallene tyder på at et mindretall av Airbnb-verter driver profesjonelt, men at de profesjonelle står for en betydelig del av inntekten generert via Airbnb.

Delingsaktører innenfor overnatting har muligheten til å tilpasse tilbud til etterspørsel i større grad enn det tradisjonelle hoteller og andre overnattingsvirksomheter har. Å øke hotelltilbudet er både kostnads- og tidkrevende. Mulighetene for å senke kostnadene i perioder med lav etterspørsel er også begrensede på grunn av høye faste kostnader. Private som driver fulltidsutleie av egne boliger, står i denne sammenheng i en tilsvarende stilling som hotellene. De som leier ut deler av boligen de selv bor i, kan imidlertid velge å leie ut i høysesonger når inntektspotensialet er høyt, og trekke annonsen i lavsesonger når prisene er lavere.

Det fleksible tilbudet kan ha økonomiske konsekvenser for hotellene. Det private tilbudet vil fungere som en buffer i høysesonger, noe som medfører at hotellene ikke kan heve prisene like mye som før i disse periodene (Zervas m.fl., 2016). I sin tur får det følger for hotellenes lønn-



Figur 7.1 Airbnb-boliger besøkt i Oslo-området i 2016

Kilde: Airbnb.

¹¹ Meddelt i e-post 20. desember 2016 fra Airbnb til utvalget.

somhet og investeringsbeslutninger, dvs. hvilken kapasitet som bygges ut. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er økt bidrag til tilbudet i høyse-songer positivt siden det gir en mer effektiv res-sursutnyttelse av realkapitalen.

Delingsplattformer innenfor overnatting har ført med seg en framvekst av flere avledede tje-nester som tilrettelegger for utleie gjennom Airbnb. Selskapene i dette segmentet tilbyr an-nonsering, kommunikasjon med gjester, nøkkel-overlevering, vask og lignende tjenester knyttet til utleien mot en andel av inntekten. Tjenestene har gjort det lettere å drive Airbnb-utleie, spesielt gjør de det mer attraktivt å leie ut i større skala.

Den økte konkurransen rettet mot hotellmar-kedet som delingsaktørene bidrar til, fører altså til et større og mer variert tilbud og trolig til lavere priser. I tillegg, dersom delingsplattformene også utvider markedet, vil det kunne føre til at mennes-ker som ellers ikke ville reist, eller som ville valgt en annen destinasjon, velger å reise til Norge. Begge disse effektene kan bidra til økt turisme og økonomisk vekst i Norge.

7.3.4 Gjeldende rett

Utvalget har ikke vurdert alt regelverk som gjel-der for tradisjonelle overnattingselskaper. I det videre konsentreres diskusjonen til utvalgte områ-der der det kan være utfordringer knyttet til privat utleie i delingsøkonomien. Framstillingen legger særlig vekt på områdene brannvern og bolig- og bygningsrett. Innhenting av overnattingsstatistikk og hjemmel for dette, samt pålegget om gjestere-gistrering som hoteller og andre aktører har, om-tales avslutningsvis.

Enkelte viktige problemstillinger behandles i andre deler av utredningen. Spørsmål knyttet til skatting og forbrukerspørsmål er behandlet i henholdsvis kapittel 8 og kapittel 6. Reguleringer i arbeidsforhold behandles i kapittel 5. I den grad utleie av rom kombineres med matservering, kommer bestemmelser om matsikkerhet inn i bil-det. Det regulatoriske rammeverket knyttet til matservering er omtalt i punkt 6.4.2.

7.3.4.1 Helse, miljø og sikkerhet

For boliger stilles det en rekke sikkerhetsmessige krav, blant annet krav til elektrisk anlegg og brannvernutstyr. Forskrift om elektriske lavspen-ningsanlegg og forskrift om elektrisk utstyr har regler som enhver boligeier er forpliktet overfor. Forskrift om brannforebygging § 7 har bestem-melser om obligatorisk utstyr for brannvarsling

og manuell slokking i boliger. Spørsmålet er om disse bestemmelsene er tilpasset ordinære boli-ger som benyttes til korttidsutleie.

Det er i dag ingen særskilt regulering av kort-tids utleie. Utleie av hele eller deler av boliger for korte perioder gjennom plattformer, som for ek-sempel Airbnb, reguleres på samme måte som all annen utleie. Det avgjørende for hvilke krav som stilles etter brannregelverket, er om utleien må anses som næringsvirksomhet eller boligbruk. Dersom utleien anses som næringsvirksomhet, vil kravene til brann-sikkerhet være strengere.

Generelt om regelverket

Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, ek-splisjon og ulykker med farlig stoff og om brann-vesenets redningsoppgaver (brann- og eksplo-sjonsvernloven) regulerer plikter for alle, også pri-vatpersoner, og særlige plikter for virksomheter og kommuner. Utfyllende bestemmer til loven fin-nes i forskrifter, og i denne sammenheng er det særlig forskrift 17. desember 2015 nr. 1710 om brannforebygging som det er aktuelt å se hen til. Forskriften har bestemmelser som kommer til an-vendelse for alle, men legger særlig vekt på fore-byggende plikter for eier og bruker av byggverk og for kommunen. I tillegg er det gitt utfyllende bestemmelser til brann- og eksplosjonsvernloven med hjemmel i § 8 i forskrift 12. juni nr. 1127 om systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). Denne forskriften forvaltes sammen med flere andre HMS-etater og gjelder for virksomheter som også er omfattet av andre lover, som for eksempel lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, lov 11. juni 1976 nr. 79 om pro-duktkontroll og lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeids-miljø. Internkontrollforskriften gir i utgangspunk-tet ingen materielle krav, men bestemmelser som krever systemer, slik at kravene til helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt. Brann- og eksplosjons-vernloven regulerer bruksfasen. Oppføringen av byggverk med krav til tekniske installasjoner ba-sert på bruk og risikoklasser, reguleres derimot i lov 27. juni nr. 71 om planlegging og byggesaks-behandling (plan- og bygningsloven) med utfyl-lende forskrifter, herunder tekniske forskrifter (TEK10).

Krav til eier og bruker av boligen

Brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter kommer til anvendelse ved bruk av byggverk som brukes som bolig. Loven regulerer alminnelige

plikter for alle om å opptre aktsomt på en slik måte at brann, eksplosjon og annen ulykke forebygges. I utgangspunktet stiller loven ingen tekniske krav til selve byggverket. De tekniske kravene til boliger er regulert i plan- og bygningsloven basert på risikoklasser, i dette tilfellet risikoklasse 4 som legger opp til tekniske sikkerhetstiltak basert på bruk til bolig.

Brann- og eksplosjonsvernloven regulerer derimot plikter for både eier og bruker av byggverk til å sørge for at byggverket eller boligen har nødvendige sikringstiltak. Den gir også plikt til å holde byggtekniske konstruksjoner, sikkerhetsinnretninger og øvrige sikringstiltak i forsvarlig stand og påse at disse virker etter sin hensikt. Videre er det gitt utfyllende bestemmelser i forskrift om brannforebygging om at bruker av byggverket, herunder også bolig, skal sørge for at byggverket brukes i samsvar med kravene til brann sikkerhet som gjelder for byggverket. Hva slags bruk byggverket er godkjent for, reguleres følgende ikke i brannregelverket, men i plan- og bygningsloven med tilhørende tekniske forskrifter (TEK10). Brannregelverket bygger på de forutsetninger som er forutsatt i byggesaken og ferdigattest, og ivaretar disse gjennom driftsfasen.

I forskrift om brannforebygging er det gitt ytterligere utfyllende bestemmelser som nærmere angir konkrete plikter for både eier og bruker av bolig. Etter forskriften nevnes særlig § 7 hvor eier av boliger og fritidsboliger pålegges å sørge for at boligen har brannalarmanlegg eller røykvarslere og nødvendig slokkeutstyr. Det foreligger også krav til kontroll og vedlikehold av fyringsanlegg, men utover dette er det i utgangspunktet ingen flere materielle krav til eier og bruker av bolig.

Krav ved utleie av boliger

Kravene til boliger som leies ut, har i utgangspunktet ingen andre krav enn de som er skissert ovenfor, så lenge bruken er den samme, dvs. bruk som bolig etter risikoklasse 4 etter plan- og bygningsloven.

Der det er virksomheter som leier ut boliger, kommer det ytterligere krav etter loven og forskriftene. Dette utløser i utgangspunktet ingen ytterligere krav til selve byggverket/boligen, men krav for virksomheten til å gjennomføre systematisk sikkerhetsarbeid for å påse at brannsikkerheten er ivarettatt. For eksempel skal det kunne dokumenteres at man har systemer som sikrer at boligene er utstyrt med røykvarslere og slokkeutstyr, og at disse kontrolleres og virker etter sin hensikt. Virksomheter som leier ut boliger, er

også omfattet av kravene til internkontroll etter internkontrollforskriften. Etter brann- og eksplosjonsvernloven betinger ikke kravene om internkontroll at virksomheten skal ha ansatte.

Når drives det virksomhet ved utleie av boliger?

I definisjonsbestemmelsen til brann- og eksplosjonsvernloven framkommer det at med virksomhet menes ethvert offentlig og privat foretak uansett om foretaket er etablert med henblikk på forretningsmessig fortjeneste eller ikke. Forarbeidene til loven gir lite veiledning som er av betydning for utleie av boliger. Forskrift om brannforebygging knytter flere krav til virksomheter, og når det gjelder utleie av boliger vil noen tilfeller klart falle inn under begrepet, mens andre vil kunne være uklare. Dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Profesjonell utleie faller opplagt inn under virksomhetsbegrepet. Utleie av egen bolig for lengre eller kortere perioder vil normalt ikke bli regnet som virksomhet. Dette vil også være tilfelle der man leier ut én hybel i egen bolig for en kortere eller lengre periode. Der man leier ut flere hybler i egen bolig, og gjør dette på varig basis, vil det kunne bli vurdert som virksomhet. Utleie av flere boliger som ikke er egen bolig, kan også bli vurdert som virksomhet.

Vil korttidsutleie kunne utløse krav om bruksendring til annen risikoklasse?

Bruk etter risikoklasse 6 (annen overnatting som for eksempel hotellvirksomhet med mer) stiller betraktelig strengere sikkerhetskrav og gir et helt annet og bedre sikkerhetsnivå enn byggverk som brukes som bolig etter risikoklasse 4. Bruk etter risikoklasse 6 vil blant annet som utgangspunkt utløse krav om automatisk slokke- og brannalarmanlegg.

Om korttidsutleie utløser krav om bruksendring etter plan- og bygningsloven, vil i utgangspunktet måtte vurderes individuelt. Generelt, så lenge hovedformålet med bygningen fortsatt er å bo og bruken ikke er i strid med reguleringsformålet, er det som regel ikke bruksendring i plan- og bygningslovens forstand. Det forutsettes at brannceller og rømningsforhold er i samsvar med lovens krav til boligbruk. Der hvor det etableres og organiseres typiske hotellfunksjoner som f.eks. resepsjon, tyder bruken på at det er noe annet enn boligformål, og dette utløser krav til bruksendring. Kommunen som er den lokale bygningsmyndigheten, må derfor ta stilling til dette basert på reguleringsformålet og faktisk bruk.

7.3.4.2 Bolig- og bygningsrettslige problemstillinger

Omfattende korttidsutleie av leiligheter kan reise rettslige problemstillinger knyttet til blant annet naboskap. Det ble blant annet hevdet i en sak for Oslo tingrett (TOBYF-2016-50763) i 2016 at Airbnb-utleie av en leilighet førte til at boligsam-eiet endret karakter. Fastboende kan ønske å ha stabile naboforhold i stedet for stadig skiftende gjester.

Utgangspunktet er at styret i et sameie eller borettslag ikke kan nekte noen å drive korttidsutleie etter dagens lovverk. I et eierseksjonsameie kan en boligseksjon likevel bare brukes til *beboelse*, enten av seksjonseieren selv eller av andre som leier eller låner boligen. Når «utleievirksomheten» i seksjonen får karakter av pensjonat, hotell eller liknende overnattingssted, typisk der gjestene betaler for korttidsleie av husrom, vil dette være i strid med hovedformålet med seksjonen (bolig). Dette blir å betrakte som en type næringsvirksomhet som ikke lovlig kan drives i boligseksjoner. Konklusjonen blir mer usikker i de tilfellene utleievirksomheten bare er av midlertidig karakter. I disse tilfellene er det vanskelig å trekke en absolutt grense for når bruken går over til å være ulovlig næringsvirksomhet i boligseksjoner. Om bruken er ulovlig etter lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner (eierseksjonsloven) må derfor vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle blant annet ut ifra sameiets størrelse, om bruken ligger utenfor det som er vanlig og forventet, om seksjonseier selv bor der også eller om hele seksjonen leies ut, om bruken er til sjenanse for de øvrige beboerne og varigheten av utlånet.

Kriteriene for hva som er lovlig utleie av en boligseksjon i et sameie, og hva som på den annen side er ulovlig næringsvirksomhet, må også legges til grunn i vurderingen av utleie gjennom Airbnb eller lignende nettsteder. Dette betyr at det er lovlig å ta inn en «gjest» for en uke eller to i sommermånedene. På den annen side vil det trolig være ulovlig hvis flere boligseksjoner kun benyttes til å huse turister gjennom hele året.

Etter eierseksjonsloven § 19 annet ledd heter det at bruken av seksjonen ikke på en urimelig eller unødvendig måte må være til skade eller ulempe for de øvrige beboerne. Forarbeidene gir begrenset veiledning i hva som ligger i «urimelig eller unødvendig skade eller ulempe», men seksjonseieren må ta hensyn til at han bor tett inn på andre og må derfor finne seg i at bruken av eiendommen begrenses av hensyn til naboene. Videre bestemmer § 19 sjette ledd at sameiermøtet (års-

møtet) kan vedta vanlige husordensregler. Brudd på § 19 annet ledd og/eller husordensregler kan etter omstendighetene medføre pålegg om salg og krav om fravikelse etter lovens §§ 26 og 27.

Når det gjelder borettslag, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) gitt en tolkningsuttalelse om adgangen til korttidsutleie gjennom Airbnb. I uttalelsen heter det:

Dersom man erverver en andel i et borettslag kun for å drive utleie gjennom Airbnb eller lignende, vil hovedformålet med bruken kunne karakteriseres som næringsvirksomhet som krever styrets samtykke etter borettslagsloven § 5-11 tredje ledd. Bruken kan da sammenlignes med det å drive hotell, motell, pensjonat eller liknende overnattingssted.

I lov 6. juni 2003 nr. 39 om borettslag (borettslagsloven) § 5-11 er det tilsvarende regler som i eierseksjonsloven § 19 om bruken av andelen og om husordensregler. I §§ 5-22 og 5-23 er det regler om salgspålegg og fravikelse.

Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven) regulerer forholdet mellom en utleier (som normalt ikke selv bor i boligen) og leier, og er ikke på samme måte som eierseksjonsloven og borettslagsloven relevant i forholdet mellom en beboer som driver korttidsutleie via Airbnb, og eiendommens øvrige beboere. Husleieloven kapittel 7 har imidlertid regler om framleie. Leieren har etter § 7-2 ikke rett til å framleie eller på annen måte overlate bruken av boligen til andre enn det som følger av loven eller utleiers samtykke. Det betyr at leier må ha samtykke fra utleier til å ta inn gjester via Airbnb og lignende. I § 7-3 er det regler om framleie av del av bolig. Leier av bolig som selv skal bo i boligen, kan framleie en del av boligen med godkjenning fra utleieren, og godkjenning kan bare nektes dersom «framleierens forhold gir saklig grunn til det eller husrommet klart blir overbefolket». Hvorvidt regelen er relevant i korttidsutleiesituasjonen, vil avhenge av om korttidsutleie kan karakteriseres som «framleie».

Nærmere om plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven regulerer i utgangspunktet ikke utleie av bolig, og har heller ikke til intensjon å detaljregulere en husstands bruk av egen bolig. Om boligen brukes av eier eller leies ut er i utgangspunktet ikke noe som angår bygningsmyndighetene. Dersom utleie av boligen medfører en endret bruk av boligen, eller tilretteleg-

ger for en endret bruk, kan det derimot oppstå enkelte plan- eller bygningsrettslige problemstillinger.

Dersom en bolig/leilighet brukes eller tilrettelegges for bruk som i større grad tilsvarer hotell/næringsvirksomhet, og dette eksempelvis fører til økt trafikk, støy eller andre ulemper, må det vurderes om det foreligger en søknadspliktig bruksendring.¹²

Det er ikke et krav for bruksendring at det foretas vesentlige endringer. Det er tilstrekkelig at bygget tas i bruk til eller tilrettelegges for noe annet enn det som følger av tillatelsen, eller dersom den endrede bruken kan påvirke forhold som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta.¹³ Eksempler på forhold som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta, er hensynet til forsvarlig planløsning, helse, miljø og sikkerhet, parkeringsforhold, uteareal, atkomst og teknisk infrastruktur. Terskelen for å kunne kreve søknad om bruksendring er således lav, og dette har også vært lagt til grunn gjennom langvarig og konsistent forvaltnings- og rettspraksis, senest av Høyesterett i den såkalte Vangen Eiendom-saken (Rt. 2010 s. 291). Høyesterett uttalte blant annet følgende om bruksendring i henholdsvis avsnitt 44 og 49:

(44) Høyesterett har i Rt-1983-1067 side 107 uttalt at det «ikke skal trekkes vide grenser for adgangen til uten tillatelse fra bygningsmyndighetene å foreta bruksendringer», og at det avgjørende er «om det foretas en forandring av virksomhetens karakter som er av betydning ut fra de formål bygningsloven skal tjene».

(49) For utleie og salg på det åpne marked var det blant annet nødvendig å vurdere planløsning, parkeringsforhold, utenomhusareal, atkomstforhold og tekniske anlegg. Hvorvidt de krav som i så henseende må stilles til leiligheter for utleie og salg, i dette tilfellet faktisk var oppfylt, hører under søknadsbehandlingen. Det er tilstrekkelig for at det skal være nødvendig med bruksendringstillatelse, at den nye bruk av bygningene skapte behov for plan- og bygningsmyndighetene å vurdere slike forhold.

Det er ikke mulig å angi nøyaktig hvor grensen går for hvor bruk av bolig endrer karakter til bruk

¹² Se plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav d), jf. § 20-2. Søknadsplikten er nærmere presisert i byggesaksforskriften § 2-1.

¹³ Se byggesaksforskriften § 2-1 bokstav a) og b).

som tilsvarer næringsvirksomhet, og dermed utgjør en søknadspliktig bruksendring. Dette må vurderes konkret på bakgrunn av blant annet formålet med bruken og virkningene på omgivelsene. Det kan være relevant å se hen til forvaltningspraksis fra skattelovens område ved vurdering av om bruken av bolig til blant annet Airbnb, kan sies å utgjøre næringsvirksomhet, se i den forbindelse bindende forhåndsuttalelse fra Skattedirektoratet fra 2016 (BFU-2016-6). Saken gjaldt spørsmålet om to leiligheter planlagt innkjøpt til bruk i kontinuerlig korttidsutleie via Airbnb utgjorde en virksomhet skattemessig, noe Skattedirektoratet kom til var tilfellet. I uttalelsen vises det blant annet til Lignings-ABC 2015/16 side 1591 pkt. 3.3.12 hvor følgende framgår:

Også utleie i mindre omfang enn nevnt ovenfor kan være virksomhet. Dette vil bl.a. være tilfelle når skattyter har et høyt aktivitetsnivå, f.eks. i forbindelse med intensiv korttidsutleie, tilsyn og vask av lokalene eller lignende. Særlig ved korttidsutleie til fritidsformål vil aktivitetsnivået ofte være høyt, slik at det etter omstendighetene kan foreligge virksomhet selv om det bare er én boenhet som leies ut. Det samme gjelder hvis det for en boenhet er flere separate leieforhold.¹⁴

Dersom bruken av bolig til utleie via Airbnb utgjør en virksomhet skattemessig, er det mye som taler for at det har skjedd en endring av bruken som må vurderes opp mot plan- og bygningsloven, herunder om den er i tråd med blant annet arealplan og materielle krav gitt i medhold av loven.

Det sentrale med søknadsplikten er ikke om kommunen har noe å innvende mot endret bruk, men å gi kommunen muligheten til å vurdere om den endrede bruken er i tråd med arealplan og bygnings- og bruksmessige krav, og i så fall stille vilkår for å avhjelpe eventuelle ulemper som endringen kan medføre. Bruk av bolig/leilighet til utleie som i større grad tilsvarer hotellvirksomhet, kan eksempelvis aktualisere andre byggtekniske og planmessige krav enn bruk som privatbolig.

7.3.4.3 Statistikk

Norge utarbeider reiselivsstatistikk etter Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 692/2011

¹⁴ Det samme er lagt til grunn i bindende forhåndsuttalelse fra Skattedirektoratet fra 2010 (BFU-2010-24), som gjaldt spørsmålet om når det forelå utleievirksomhet i skattelovens forstand.

av 6. juli 2011. Forordningen slår fast at statistikken skal dekke alle typer kommersiell overnattingsstatistikk uavhengig av hvordan overnattningene blir bestilt. I tillegg til den kommersielle overnattingsstatistikken, som dekker hotell, camping, hyttegrender og vandrerhjem, utarbeider Statistisk sentralbyrå (SSB) også en statistikk over gjestedøgn i privateide fritidsboliger formidlet via tradisjonelle norskregistrerte hytteformidlere. Overnattinger som tilbys via de digitale delingsplattformene, har så langt ikke inngått i statistikken. Foreløpig har omfanget av denne formidlingen ikke vært så stort. SSB utreder mulighetene for å kartlegge aktiviteten nærmere. Problemstillingen og databehovene er ifølge SSB like i flere europeiske land.

SSB benytter vedtak om opplysningsplikt med hjemmel i lov 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå (statistikkloven) § 2-2 for å samle inn opplysninger. Etter ordlyden i denne bestemmelsen har SSB vid hjemmel til å hente inn opplysninger. I praksis benyttes Enhetsregisteret for å identifisere dem som skal pålegges opplysningsplikt. Privatpersoner som tilbyr overnatting via en delingsplattform, trenger ikke å registrere seg i Enhetsregisteret, og SSB fanger derfor ikke opp disse aktørene. Det kan også være uavklarte spørsmål knyttet til opplysningsplikt for plattformer hjemmehørende i utlandet.

7.3.4.4 Registrering av gjester

Etter forskrift 15. oktober 2009 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlenningsforskriften) § 4-25 skal den som driver hotell, pensjonat og lignende, føre fortegnelse over alle som overnatter, jf. lov 15. mai 2008 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 20 første ledd bokstav c). Fortegnelsen skal inneholde opplysninger om gjestens navn, fødselsdato, stilling, bopel, statsborgerskap og ankomstdato. Videre skal gjesten personlig fylle ut og undertegne et erklærings skjema der disse opplysningene framgår. Identiteten skal kontrolleres ved framvisning av gyldig legitimasjon. For andre enn nordiske borgere kreves reisedokument, og reisedokumentets type og nummer skal anmerkes i fortegnelsen. Når politiet ber om det, skal overnattingsstedet gi politiet fortegnelse over alle utenlandske overnattingsgjester med unntak av nordiske borgere.

7.3.5 Utvalgets vurderinger

7.3.5.1 Innledning

Det er forskjeller i hvordan utleie behandles i ulike regelsett avhengig av om det dreier seg om utleie av egen primærbolig i relativt liten skala, eller om det dreier seg om utleie av boliger som utleier ikke bor i selv, i et omfang som minner om profesjonell hotell- eller overnattingsvirksomhet.

Utvalget gir her sine vurderinger av behovet for endringer i det regelverket som er gjennomgått i 7.3.4. I tillegg omtales boligpolitiske problemstillinger og personvern hensyn som kan gjøre seg gjeldende i delingsøkonomien.

7.3.5.2 Helse, miljø og sikkerhet

Spørsmålet er om utviklingen med privat korttidsutleie tilsier et behov for endringer i HMS-regelverket eller praktiseringen av det. Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB) uttaler i et innspill til utvalget:

I forhold til brannregelverket mener DSB at reguleringene i utgangspunktet er tilstrekkelige. I bruksfasene vil det måtte vurderes konkret om kravene som gjelder virksomheter, kommer til anvendelse slik at det gjennomføres et systematisk sikkerhetsarbeid. Vi mener at det innenfor vårt forvaltningsområde, dvs. brannregelverket i bruksfasen, ikke er behov for ytterligere reguleringer.

Når det gjelder reglene ved oppføringer og klassifisering av risikoklasser, herunder om denne type bruk bør innebære strengere branntekniske krav til byggverkene, mener vi at det er viktig å se hen til hensynene bak bestemmelsene. Bakgrunnen for at det stilles betraktelig strengere sikkerhetskrav i risikoklasse 6 er at de som overnatter i denne type byggverk, som for eksempel hoteller, ikke har de nødvendige forutsetninger og kunnskap om bygget og sikkerhetstiltakene, herunder vil de ikke i like stor grad kjenne rømningsveiene. I ordinære boliger forutsettes det i større grad at man selv ivaretar egen sikkerhet. Ved hotellovernatting o.l. forventes det nok at dette i større grad ivaretas av andre. En slik sporadisk bruk som for eksempel Airbnb legger opp til, vil derfor, etter DSBs oppfatning, fort tendere mot en bruk hvor hensynene bak en klassifisering i risikoklasse 6 vil gjøre seg gjeldende.

DSB mener derfor at det er viktig at hensynene bak bestemmelsen om risikoklasser må vurderes i større grad. Satt på spissen kan det

stilles spørsmål om hvorvidt for eksempel en eier av en bygård skal kunne leie ut mange leiligheter/rom på døgnbasert utleie uten å falle inn under risikoklasse 6. Man må være varsom slik at man ikke gjennom plattformer som Airbnb omgår de hensynene til brannikkerheten som blir ivaretatt gjennom kravene til «tradisjonelle» hoteller i teknisk forskrift.

Utvalget legger til grunn at kommunen som lokal bygningsmyndighet vil måtte vurdere praktiseringen av regelverket i lys av utviklingen. Ansvaret for å følge opp kravene ligger hos den enkelte boligeier. Samtidig er det, gitt den forventede vekst i det private korttidsutleiemarkedet, viktig at bygningsmyndighetene etterser at kravene følges opp både gjennom generell informasjon og målrettede tilsyn.

7.3.5.3 *Bolig- og bygningsrettslige problemstillinger*

Det kan lett oppstå tvister knyttet til naboskap ved omfattende korttidsutleie av leiligheter. Gjennomgangen av gjeldende rett i 7.3.4.2 viser at en viktig rettslig sondering er hvorvidt bruken er så omfattende at den karakteriseres som næringsvirksomhet. Etter eierseksjonsloven kan korttidsutleie være en type næringsvirksomhet som ikke lovlig kan drives i boligseksjoner. Etter borettslagsloven kan andelseieren ikke bruke boligen til annet enn boligformål uten samtykke fra styret. Grensedragningen for hva som utgjør næringsvirksomhet, må etter gjeldende rett gjøres konkret for hvert enkelt tilfelle. Gitt den store variasjon det vil være i enkelttilfeller, anser utvalget dette som en hensiktsmessig regulering. Utvalget påpeker dessuten at eierseksjonssameier og borettslag kan bruke husordensregler til å klargjøre de nærmere grenser for hvor omfattende korttidsutleie kan være, og til å regulere nærmere aktivitet knyttet til utleie som kan utgjøre en ulempe for naboene. På den bakgrunn ser utvalget ikke behov for noen endringer i dagens regelverk.

Etter plan- og bygningsloven kan det foreligge søknadsplikt om bruksendring dersom bygget tas i bruk til eller tilrettelegges for noe annet enn det som følger av tillatelsen. Formålet med bestemmelsen er at kommunen skal kunne vurdere om den endrede bruken er i tråd med arealplan og bygnings- og bruksmessige krav, og i så fall kunne stille vilkår for å avhjelpe ulemper som endringen kan medføre. Også på dette området, dvs. hvor grensen for søknadspliktig bruksendring går, må det gjøres en konkret vurdering. Selv om

grensene kan være vanskelige å trekke, ser utvalget ingen åpenbare problemer med dagens regelverk på området.

7.3.5.4 *Statistikk*

Norge skal utarbeide overnattingsstatistikk for alle typer kommersiell overnatting. Dagens innhenting av statistikken baserer seg på vedtak om opplysningsplikt. I praksis er det virksomheter registrert i Enhetsregisteret som rapporterer. For SSB er det krevende å innhente opplysninger om kommersielle overnattinger fra alle private aktører på delingsplattformene. I tillegg er det byrdefullt med rapportering for den enkelte vert. Informasjon fra plattformer vil imidlertid teknisk sett være lett tilgjengelig og forholdsvis enkel å videreformidle for plattformene. Dermed vil man få opplysninger om alle overnattinger som knyttes til den enkelte plattform. Utvalget mener SSB bør ha mulighet til å hente inn opplysninger direkte fra plattformer i overnattingsmarkedet på en effektiv måte. I den grad dette betinger at byrået får mer effektive hjemler enn de har i dag, er dette noe som bør vurderes nærmere.

7.3.5.5 *Registrering av gjester*

Som omtalt i punkt 7.3.4.4 skal overnattingssteder som hoteller, pensjonater og lignende registere visse opplysninger om gjestene. Politiet kan be om en fortegnelse over alle utenlandske overnattingsgjester med unntak av nordiske borgere. Det synes uklart om privat korttidsutleie er omfattet av dette pålegget. Utvalget legger til grunn at Justis- og beredskapsdepartementet er lovfortolker på området og at departementet må avgjøre rekkevidden av pålegget. For øvrig er dette regelverk som følger av Schengen-regelverket, slik at tolkingen ikke nødvendigvis kan være nasjonal.

7.3.5.6 *Boligpolitiske problemstillinger*

Den enkelte utleier kan rette sitt tilbud mot både overnattingsmarkedet (korttidsleie) og boligmarkedet (langtidsleie). Gjennom formidlingsplattformene er overnattingsmarkedet i økende grad blitt et reelt alternativ for mange. Det vil derfor være en avveining av lønnsomheten ved korttids- og langtidsleie – der også regulatoriske bestemmelser spiller inn – som avgjør hvordan tilbudet fordeles seg på de to markedene.

Spørsmålet er om man skal gripe inn gjennom regulering for å balansere tilbudet i overnattings- og boligmarkedet. Utgangspunktet er at forret-

ningsmessige vurderinger styrer markedsutviklingen, og at man skal ha gode grunner for å begrense private aktørers valg på området. I byer med stor turisttrafikk, både i Europa og USA, har imidlertid utviklingen blitt møtt med bekymring og protester. I Berlin trådte i mai 2016 en lov (*Zweckentfremdungsverbot-Gesetz*) i kraft som etter nærmere vilkår forbød gjentatt korttidsutleie av leiligheter. Myndighetene begrunner forbudet med at det er et nødvendig tiltak mot boligmangel og sterkt økende leiepriser. Også andre byer har vedtatt, eller er i ferd med å sette i verk, reguleringer av privat korttidsutleie, for eksempel Paris, Barcelona og New York (O'Sullivan, 2016). Reguleringene i andre byer har en klar boligpolitisk begrunnelse, men også hensynet til bymiljø og fare for en uregulert svart overnattingsbransje har vært løftet fram i debatten.

Lokale myndigheter i flere byer i utlandet har innført restriksjoner for å sikre at utleie over delingsøkonomiplattformer holdes på et nivå der det hovedsakelig er snakk om hobbybasert utleie, eventuelt for å sørge for at utleieobjektene holdes i boligmarkedet (langtidsutleie) framfor overnattingsmarkedet (korttidsleie). For eksempel, i Amsterdam tillates det at man leier ut eget hjem i inntil 60 dager i året. Registrerings- og godkjenningsordninger blir brukt i noen grad.

Registrerings- og godkjenningsordninger for personer som ønsker å drive korttidsutleie til turister, eventuelt over et visst omfang, kan gi en inngangsport til å informere om de ulike regelverkene og føre kontroll med utleien. Utvalget mener at en slik godkjenningsordning fort kan bli ressurskrevende og ikke stå i forhold til nytteverdien. Når utleieomfanget tar form av næringsvirksomhet, vil kontrollhensynet langt på vei ivaretas av ordinært regelverk og tilsynsordninger. Utvalget anser det derfor ikke hensiktsmessig å etablere en registrerings- eller godkjenningsordning for hobbybasert utleie. Men det er grunn til å vurdere etablering av en informasjonsportal for delingsøkonomiaktørene der det gis en samlet oversikt over regelverket med henvisninger til de mer detaljerte sektorvise regelverkene.

Leieboerforeningen mener at økende utbud av korttidsutleie reduserer tilbudet av boliger for tradisjonell utleie. Huseiernes Landsforbund mener derimot at det ikke er beviselige holdepunkter for at denne formen for utleievirksomhet i særlig grad har påvirket utbudet av leiligheter til det ordinære leiemarkedet eller leieprisene generelt. Imidlertid tar begge organisasjonene til orde for at det lovfestes en øvre grense for antall døgn i lø-

pet av et år som korttidsutleie skal være tillatt. Betragtningen er at boliger i hovedsak skal benyttes til stabile boforhold, enten av eier selv eller av en leier med vanlig leiekontrakt, og at hensynet til bomiljø og andre sameiere må veie tungt. Samtidig påpeker forslagsstillerne at det skal være mulig å benytte seg av mulighetene til avkastning som delingsøkonomien gir.¹⁵

Utvalget finner at det så langt ikke foreligger grunn for å innføre utleiebegrensende tiltak av boligpolitiske hensyn i Norge. Problemstillingen blir antakelig satt på spissen primært i byer med stor tilstrømming av turister året rundt. Utvalget kan ikke se at masseturisme representerer et problem i Norge per i dag. Videre er det norske boligmarkedet preget av mange selveiere som i liten grad har vært underlagt boligpolitiske reguleringer. Utvalget tilrår ikke regulatoriske inngrep for å regulere tilbudet i markedet for korttidsutleie.

7.3.5.7 Personvern

Delingsplattformenes tilbakemeldingssystemer kan reise enkelte utfordringer for personvernet. Både leietager og utleier blir til dels inngående beskrevet og vurdert som henholdsvis gjest og vert. Informasjonen som gis om hver enkelt person, kan være personlig, og kan inkludere karakteristikk av personlighetstrekk og sosial adferd. Informasjonen blir lagret av delingstjenesten, og gjøres tilgjengelig for brukerne av plattformen. Praksisen er, som tidligere omtalt, en mekanisme for å skape tillit mellom aktørene. Personlige karakteristikk som offentliggjøres kan imidlertid være ubehagelig for den enkelte. Utvalget legger til grunn at systemet er avtalerettslig akseptert av partene når de knytter seg til plattformen. Utvalget mener videre at plattformene selv må vurdere i hvilken grad det er behov for å moderere uttalelser, slik praksis er for de fleste utgivere som åpner opp for kommentarer fra publikum.¹⁶

¹⁵ Felles innspill fra Leieboerforeningen og Huseiernes Landsforbund til utvalget av 19. desember 2016. Konkret foreslås det følgende endring i eierseksjonsloven: «Døgn- eller ukesutleie i mer enn 90 dager per år er ikke tillatt, med mindre det i sameiets vedtekter uttrykkelig er fastsatt en annen grense.» Videre foreslås det at følgende bestemmelse tas inn i husleieloven § 1-1 fjerde ledd: «Døgn- eller ukesutleie til den samme husholdning utover 90 dager sammenhengende innebærer at leieforholdet blir omfattet av husleieloven.»

¹⁶ Ved ærekrenkende uttalelser har man bestemmelser om krav på erstatning i skadeserstatningsloven § 3-6 a, men terskelen for å vinne fram i slike saker er høy.

7.3.5.8 Konklusjon

Privat korttidsutleie av eget hjem kan bidra til bedre ressursutnyttelse. Utvalget har gjennomgått relevant regelverk som tilbydere av privat overnatting må forholde seg til. Etter utvalgets vurdering utfordrer delingsøkonomien i liten grad dette regelverket. Utvalget ser heller ikke noen

grunn til å anbefale reguleringer av privat korttidsutleie etter en boligpolitisk vurdering. Det bør imidlertid vurderes om SSB trenger mer effektive hjemler for å innhente statistikk fra delingsplattformene. Det vises for øvrig til flertallets forslag om å fjerne skattefritaket for inntekter fra korttidsutleie av del av egen bolig, jf. punkt 8.3.3.4.

Boks 7.2 Airbnb



Figur 7.2 Airbnb-boliger i nordiske land i 2016

Kilde: Airbnb.

Airbnb, en forkortelse av *Airbed and breakfast*, er den mest etablerte av de kommersielle delingsplattformene for overnatting, og den dominerende aktøren i Norge. Ideen til Airbnb ble utformet i 2007, da grunnleggerne bestemte seg for å tjene litt penger på å leie ut tre luftmadrasser i sin egen leilighet under en stor årlig design-konferanse i San Fransisco da alle hoteller i byen var fullbooket, og det var et stort underskudd på overnattingsmuligheter. Airbnb ble etablert i 2008 og har hatt en formidabel vekst siden oppstarten. Ifølge hjemmesiden deres har over 60 mill. gjester bodd på et av 2 mill. overnattingssteder, spredt over mer enn 34 000 byer

i 191 forskjellige land. Dette gjør at Airbnb har passert mange av de største, globale hotellkjedene både når det gjelder antall rom og verddivurdering. Siden alle rommene på Airbnb ikke er tilgjengelige til enhver tid, er de derimot et stykke unna de største hotellkjedene når det gjelder antall bookinger i året.

Airbnbs forretningsmodell er å tilby en internetbasert markeds plass for å koble reisende med lokale utleiery av overnattingsmuligheter, ofte privatpersoners hjem. På markeds plassen kan utleiery gratis legge ut informasjon om sine bopeler, og de reisende kan vurdere tilbudet av unike overnattinger i andre folks private hjem – noe som både kan være rimeligere for de reisende og gi dem en sjanse til bli kjent med de lokale i området. Selve bestillingen og betalingen av en overnatting skjer via Airbnbs plattform. Airbnb tar der en flat *cut* på 10 pst. av leieprisen fra utleieryne, mens en transaksjonskostnad på 3 pst. av leieprisen blir lagt til regningen til gjestene.

Airbnb (2016b) rapporterer statistikk over nettverket av norske verter og gjester i 2015. Statistikken viser at 197 000 Airbnb-gjester bodde i gjennomsnitt tre netter hos norske verter i 2015. Det var over 7 600 Airbnb-verter, som tjente gjennomsnittlig 2 600 amerikanske dollar og hadde et gjennomsnittlig belegg på 26 netter. Gjennomsnittsprisen på en Airbnb-overnatting var 721 kr. Statistikken viser også gjestenes forbruk i Oslo; 33 pst. av pengene gjestene brukte under oppholdet, gikk til virksomheter i vertens nabolag. 60 pst. av gjestene oppsøkte lokale virksomheter etter tips fra verten, og 53 pst. sier de brukte pengene de sparte ved å bruke Airbnb til annet forbruk under oppholdet. 24 pst. sier de ikke ville ha kommet til Norge uten Airbnb, eller at de ville hatt et kortere opphold. Airbnb har hatt en eksponentiell vekst i Norge, og det finnes nå Airbnb-verter over hele landet.

Boks 7.2 forts.

Alle typer overnattingssteder kan legges tilgjengelig på Airbnbs plattform. De fleste annonsene dreier seg om leiligheter eller hus, men også hytter, båter, bobiler, telt, og lignende kan leies. Flere segmenter av overnattingsmarkedet kan altså påvirkes av etableringen av Airbnb og lig-

nende delingsplattformer. De mest åpenbare er hotellmarkedet, hyttemarkedet, og langtidsleie-markedet for bolig, men andre mindre og mer spesialiserte markeder innen overnatting kan også bli påvirket.

Tabell 7.1 Statistikk over Airbnbs aktivitet i Norge 2014–2016

	Hele landet	Oslo	Bergen	Trondheim
<i>Antall aktive verter</i>				
2014	3 600	1 600	460	100
2015	7 900	3 400	900	300
2016	14 900	5 700	1 900	540
<i>Antall gjester</i>				
2014	75 000	34 000	20 000	1 500
2015	197 000	99 000	44 000	5 000
2016	430 000	130 000	88 000	13 000
<i>Antall utleide netter per år per enhet (median)</i>				
2014	28	30	55	35
2015	26	27	41	22
2016	27	30	45	25
<i>Årlig inntekt i kroner for en typisk vert (median)</i>				
2014	14 500	17 000	28 400	14 300
2015	20 300	20 200	35 500	12 900
2016	15 100	13 800	20 100	12 600

Kilde: Airbnb.

Kapittel 8

Skatt og avgift

8.1 Innledning

Hovedformålet med skatter og avgifter er å sikre det offentlige inntekter som kan finansiere fellesgoder, velferdssamfunnet og andre samfunnsoppgaver. Skattesystemet skal i tillegg bidra til andre mål som effektiv ressursbruk, fordeling, reduksjon av miljøskadelige utslipp mv. I dag er delingsøkonomien liten, og har følgelig mindre betydning for de totale skatteinntektene. Delingsøkonomien har imidlertid potensial til å øke betydelig på relativt få år, jf. punkt 3.3. Derfor er det viktig å være tidlig ute med en diskusjon rundt skattemessige forhold. I den grad det er behov for klargjøring eller tilpasning av skatteregler og skatteadministrasjon, vil det i utgangspunktet være enklere å gjennomføre dette mens delingsøkonomien er relativt liten enn etter at den har fått et stort omfang. På den andre siden bør mulige endringer for å møte de skattemessige utfordringene som delingsøkonomien representerer, også vurderes ut fra helheten i skattesystemet.

For vurdering av skattereglene er følgende hensyn særlig framtrædende: likebehandling og insentiver overfor skattebetalerne, inntekter til det offentlige og administrative kostnader for både skattyter og myndighetene. Utgangspunktet for utvalgets vurdering av skattespørsmål er at aktører i delingsøkonomien bør beskattes på lik linje med andre. Delingsøkonomi, slik utvalget har definert begrepet, betegner dele, leie eller bytte av underutnyttede eiendeler og tjenester ved bruk av internett og digitale plattformer mellom både næringsdrivende og privatpersoner. Det nye ved delingsøkonomien er ikke den omsetningen som skjer, men den spesielle tilretteleggelsen av dette gjennom markedsplasser som tilbys på digitale plattformer som applikasjoner og nettsider, samt at ressurser som tidligere ikke har vært utnyttet eller bare brukt innenfor den enkelte husholdning, finner forretningsmessig anvendelse. Det er ingen grunn til at slik tilrettelegging og ressursanvendelse skulle tilsi verken en lavere eller høyere

skattebyrde enn for andre som tilbyr de samme tjenestene eller leieforholdene.

Skattene bør være utformet slik at de gir insentiver til effektiv ressursutnyttelse. Dette hensynet går normalt sammen med hensynet til likebehandling. Dersom enkelte formål eller selskapsformer beskattes mer lempelig enn andre på samme skattegrunnlag, vil det gi insentiv til skattemotiverte tilpasninger som fører til at ressurser allokeres til virksomhet med lavere avkastning for samfunnet. Det er et spørsmål om skattesystemet har mangler eller skjevheter som gjør det mulig for delingsøkonomien å unngå å bli beskattet på lik linje med den tradisjonelle økonomien. Men det er også mulig at eksisterende skatteregler gir fordeler til etablerte virksomheter på bekostning av nye aktører som ønsker å gå inn i markedet.

Inntektene til det offentlige avhenger av at skattesystemet fanger opp brede skattegrunnlag og at regelverket etterlevs. For skatting av utleie og tjenester i delingsøkonomien er inntektene til det offentlige mye et spørsmål om innberetning av skattepliktig inntekt og kontrollmuligheter. Når delingsøkonomien for en stor del utføres av privatpersoner som har liten erfaring med regnskap, dokumentasjon og rapportering av egen inntekt, kan dette være en betydelig utfordring.

Skattebehandlingen medfører administrative kostnader både for skattyteren og myndighetene. Administrative kostnader ved rapporteringen er generelt større per skattekrone for små skattytere enn for store. Utleiere og tjenesteytere i delingsøkonomien er for en stor del privatpersoner. Gitt at skattyter selv skal berenge og rapportere skattepliktige inntekter og fradragberettigede kostnader, er det grunn til å tro at de administrative kostnadene per skattekrone vil være relativt store i delingsøkonomien. Tredjepartsrapportering og sjablongregler kan tenkes å redusere de administrative kostnadene for små utleiere og tjenesteytere. Slik forenkling kan imidlertid stå i motstrid til hensyn til likebehandling. Det kan for det første skyldes at det er relevante opplysninger for skatte-

meldingen som ikke har en tredjepart, og følgelig må rapporteres av skattyteren selv. For det andre vil sjablongregler generelt ikke treffe riktig for alle skattytere – noen kommer bedre ut enn etter de ordinære reglene mens andre kommer dårligere ut.

Det er noen trekk ved delingsøkonomien som særlig gir grunn til å drøfte skattespørsmål nærmere:

- En utbredt forretningsmodell for delingsøkonomien er å etablere en digital plattform som formidler en tjeneste mellom selger og kjøper, og der plattformen verken eier, leier eller drifter fysiske driftsmidler. Plattformen fungerer som et mellomledd. Mange av selskapene hevder at de ikke tar betalt for tjenesten som tilbys sluttkunde, men for bruk av applikasjonen som gjør at kjøper og selger finner hverandre. Plattformets selskapet har normalt eierskap eller rettighet bare til applikasjonen eller immaterielle eiendeler. Virksomheten finansieres ved at selskapet beholder en prosentandel av betalingen, gjerne 10–25 pst. Foretningsmodellen har likhetstrekk med tradisjonell formidlings- og meglervirksomhet. Det nye er at selskapene opererer på en fullstendig digital plattform og i mindre grad har en nasjonal forankring enn formidlings- og meglervirksomhet har pleid å ha.
- Tjeneste- eller leieavtalen inngås mellom to parter – tjenesteyter eller utleier og kunde. Disse avtalene forutsetter normalt at oppdragstakeren selv er ansvarlig for å etterleve sine forpliktelser i henhold til skatte-, avgifts- og trygdelovgivningen. Tilbyderne er for en stor del privatpersoner som hver har liten omsetning gjennom den enkelte plattform. Følgelig drives mye av delingsaktivitetene innenfor eller nær minstegrenser i skattesystemet, som opprinnelig var ment å fange opp eller forenkle behandlingen av tilfeldige, små inntekter eller ikke-økonomisk virksomhet. Et spørsmål er om utøverne i delingsøkonomien har eller skaffer seg kjennskap til skatte- og avgiftsreglene. Et annet spørsmål er om gjeldende minstegrenser og regler for små inntekter skaper uheldige konkurransevridninger for selskaper med ansatte som tilbyr de samme tjenestene.
- Delingsøkonomien reiser flere spørsmål om etterlevelse av skattereglene. Gjennom applikasjonen gjennomføres bestilling, betaling og tilbagemelding. Betaling skjer automatisk etter utført oppdrag via kredittkort som er registrert i applikasjonen på forhånd. Følgelig foreligger det digitale spor etter alle transaksjoner. Mens

arbeidsgivere er forpliktet til å rapportere lønn og naturalytelser til de ansatte samt innbetale forskuddstrekk, har delingsøkonomiselskaper i liten grad forpliktelser til innberetning eller innbetaling overfor tjenesteyterne. Dessuten kan lovregler om personvern være til hinder for at plattformets selskaper frivillig kan rapportere utbetalinger via plattformen til den enkelte tjenesteyter.¹

- Delingsøkonomien har potensial til å øke skattegrunnlaget ved å trekke flere ressurser inn i økonomien. På den andre siden, dersom aktivitet bare flyttes fra den ordinære økonomien til delingsøkonomien, kan skattegrunnlaget svekkes i den grad delingsøkonomien ikke fanges opp av skattesystemet. Det er særlig de tre inntektspostene inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift som har betydning. Inntektsskatt på personer og selskaper unntatt petroleumsskatt utgjør om lag 44 pst., arbeidsgiveravgift om lag 15 pst. og merverdiavgift om lag 23 pst. av samlede skatter og avgifter i 2016, jf. Prop. 1 LS (2016–2017) Skatter, avgifter og toll 2017, kapittel 2.

I dette kapitlet er det drøftet skatteregler som omfatter eller kan tenkes å bli gjort gjeldende for aktiviteter omsatt ved hjelp av en digital markeds plass. Skatteområdene som drøftes er henholdsvis innberetning og kontroll (punkt 8.2), inntektsskatt (punkt 8.3), merverdiavgift (punkt 8.4), særavgifter (punkt 8.5) og turistskatt (punkt 8.6). Under hvert punkt er det redegjort for gjeldende rett og deretter drøftet skattemessige spørsmål som delingsøkonomien reiser. Utvalget har imidlertid ikke vurdert skattemessige forhold knyttet til folkefinansiering (engelsk «crowdfunding»).

8.2 Innberetning og kontroll

8.2.1 Gjeldende rett

Etter lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven) skilles det mellom opplysningsplikt, dvs. at opplysninger skal gis uten krav fra skattemyndighetene, og kontrollopplysninger som skal gis etter krav fra skattemyndighetene. Skatte- og avgiftspliktige skal gi opplysninger uten krav fra skattemyndighetene i for eksempel skattemelding for formues- og inntektsskatt el-

¹ Hovedregelen er at personopplysninger bare kan behandles dersom den registrerte har samtykket, eller det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling, jf. lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 8.

ler skattemelding om merverdiavgift, men skattemyndighetene kan kreve ytterligere opplysninger i medhold av kontrollhjemlene. Tredjeparter, som for eksempel arbeidsgivere og banker, kan tilsvarende ha både opplysningsplikt og plikt til å gi kontrollopplysninger.

Delingsøkonomiselskapene opererer for en stor del i markeder der tradisjonelle bedrifter er omfattet av opplysningsplikt som tredjepart. Opplysningsplikten gjelder blant annet følgende:

- Utbetaling av lønn eller annen godtgjørelse for arbeid (skatteforvaltningsloven § 7-2 bokstav a).
- Den som mot godtgjøring formidler leie av boligeiendom skal gi opplysninger om inngåtte kontrakter med den enkelte utleier (skatteforvaltningsloven § 7-5 nr. 1 annet punktum). Opplysningsplikten gjelder ikke formidling av leie i eller tilknyttet hotell, pensjonat eller liknende virksomhet, og ikke dersom samlet årlig leiebeløp til den enkelte utleier er under kr 10 000.
- Drosjesentraler skal gi opplysninger fra skiftappen for løyvehavere som er tilknyttet sentralen (skatteforvaltningsloven § 7-5 nr. 7).

Aktører i delingsøkonomien faller i hovedsak utenfor bestemmelsene om opplysningsplikt for tredjeparter. Det kan blant annet skyldes at tjenesteyter ikke er ansatt i selskapet som formidler tjenesten, og at det ikke er opplysningsplikt for formidlere av persontransport utenom drosjesentraler. Delingsøkonomiselskaper som formidler leie av boligeiendom, har til nå ikke gitt opplysninger om inngåtte kontrakter med den enkelte utleier.

Skattemyndighetene kan kreve opplysninger fra tjenestetilbyderne i delingsøkonomien i medhold av de alminnelige kontrollreglene i skatteforvaltningsloven kapittel 10. Etter kontrollreglene skal de skatte- og avgiftspliktige etter krav fra myndighetene gi opplysninger som kan ha betydning for vedkommendes bokføring, skattefastsetting eller avgiftsplikt. Dersom skattemyndighetene kjenner til hvem som driver med delingsaktivitet, har de derfor vide hjemler for innhenting av relevante opplysninger. Annonsering på en digital markeds plass kan gi informasjon om hvem som tilbyr ulike tjenester eller utleie, men ofte ikke tilstrekkelig informasjon for å identifisere skattytere som det kan være grunn til å kontrollere.

Gjeldende regler gir også skattemyndighetene adgang til å kreve kontrollopplysninger fra tredjeparter. Disse opplysningene brukes for å kontrollere om de opplysningene den skattepliktige selv har gitt, er riktige og fullstendige. Enhver tredje-

part plikter etter krav å gi opplysninger som kan ha betydning for noens skattefastsetting eller avgiftsplikt (skatteforvaltningsloven § 10-2 første ledd). I begrepet tredjepart ligger en begrensning om at vedkommende må ha en tilknytning til den skattepliktige. Det må legges til grunn at delings- eller formidlingsselskaper må anses som tredjepart i relasjon til de som tilbyr tjenester eller utleie gjennom selskapets nettside eller applikasjon. I utgangspunktet må skattemyndighetene oppgi et bestemt navn eller en bestemt transaksjon når de ber om opplysninger fra tredjepartene. Skattemyndighetene kan imidlertid også i visse tilfeller innhente opplysninger i tilfeller hvor de verken kjenner til bestemte navn eller transaksjoner. Dette omtales som målretting av kontroller. Slike kontroller kan bare gjennomføres overfor næringsdrivende. Siden slike kontroller vil kunne være særlig ressurskrevende for den opplysningspliktige, er det et vilkår om at det må foreligge særlig grunn. Særlig grunn vil for eksempel foreligge når kontrollmyndighetene ser at det er områder som det er ønskelig å undersøke nærmere på bakgrunn av indikasjoner på mulige skatte- og avgiftsunndragelser.

For utenlandske selskaper kan norske skattemyndigheter, i medhold av internasjonale avtaler om utveksling av skatteopplysninger, be om opplysninger fra land hvor delings- eller formidlingsselskapet er hjemmehørende. Dette er avhengig av at Norge har slik avtale med landet hvor delings- eller formidlingsselskapene er hjemmehørende, og at kontrollhjemlene i det andre landet tillater slik innhenting. Prosessen med å innhente slik informasjon er tidkrevende og lite egnet som et generelt virkemiddel ved kontroll av de som driver delingsvirksomhet.

Slik Finansdepartementet vurderer regelverket, kan skattemyndighetene dersom det foreligger særlig grunn, be om opplysninger fra banker om hvilke kunder som har mottatt betalinger fra et bestemt delings- eller formidlingsselskap. Men det kan være utfordrende å identifisere kontiene det er aktuelt å be om opplysninger om. Det er ikke gitt at transaksjonene går gjennom kontiene som tilhører delings- eller formidlingsselskapene. Kontiene kan for eksempel tilhøre en betalingsformidler. Dette vil gjøre det vanskeligere for skattemyndighetene å komme med tilstrekkelig konkrete forespørsler til bankene. Delings- eller formidlingsselskapene kan også benytte utenlandske banker. Da vil skattemyndighetene ikke kunne innhente opplysninger på en enkel måte.

Boks 8.1 Tredjepartsrapportering av delingsøkonomien i andre land

Skattemyndighetene i Storbritannia har vide hjemler til å innhente opplysninger fra tredjeparter. Informasjonen har til nå i hovedsak vært brukt til å kontrollere opplysninger fra skattyter. Det pågår imidlertid et prosjekt for utvikling av automatisk forhåndsutfylling av skattemeldingen, og det er planen at all skattebehandling etter hvert skal foregå via en digital skattekonto for hver skattyter (Making Tax Digital Programme).

Utvidet rapportering fra tredjeparter er en del av den britiske regjeringens tiltak mot skjult økonomi. I 2016-budsjettet varslet regjeringen tre mulige initiativ:

- Innføre opplysningsplikt også for nye former for betalingsformidling.
- Strengere sanksjoner overfor aktører i den skjulte økonomien.
- Stille krav til skatteregistrering for å få tilgang til tillatelser eller tjenester.

Forslagene er skissert i tre dokumenter fra den britiske skatteetaten, og var på offentlig høring høsten 2016. Skatteetaten i Storbritannia (2016) påpeker at stadig flere har inntekt fra mange og fleksible kilder, og at smarttelefon i økende grad brukes til transaksjoner og betalinger. Nye former for betalingsformidling, blant annet gjennom delingsplattformer, «digitale lommebøker» og p2p-finansiering, muliggjør at betalinger går utenom opplysningsplikten for tradisjonelle finansinstitusjoner. I høringen er det foreslått å innføre hjemmel til å pålegge rapportering for

alle selskaper som formidler betalinger med minst én part i Storbritannia, uansett hvordan betalingen foregår og hvor formidleren er lokalisert.

I Frankrike er delingsøkonomiselskaper som formidler oppdrag mellom enkeltpersoner (p2p), fra 1. juli 2016 lovmessig pålagt å informere oppdragstakeren om skattemessige forpliktelser. Det er også vedtatt et tillegg i skatte-loven som pålegger p2p-selskaper å rapportere til skattemyndighetene om inntekten den enkelte bruker har via plattformen (IBFD, 2016). Opplysningsplikten vil trolig tre i kraft fra 2019.

Estland har kommet langt i digitalisering av skattebehandlingen. Om lag 95 pst. av skattemeldingene blir forhåndsutfylt basert på tredjepartsrapportering. På dette grunnlaget inviterte skatteetaten i Estland mot slutten av 2015 Uber til et samarbeid om å utnytte plattformens globale betalingsløsning til rapportering for skatteformål (Skatteetaten i Estland, 2015). Siktemålet er å utvikle en rapporteringsløsning som kan brukes også av andre selskaper og vil forenkle skattebehandlingen for sjåførene og skatteetaten. Bruk av løsningen er betinget av at sjåføren samtykker i at delingsøkonomiselskapet videre-sender data til skatteetaten. Både inntektsskatt og merverdiavgift er omfattet. Det vurderes også om sjåførene kan rapportere kostnader gjennom løsningen (e-faktura). For tiden pågår et pilotprosjekt med en gruppe Uber-sjåfører (Loite, 2016).

8.2.2 Utvalgets vurderinger

Skattepliktige inntekter av egen delingsaktivitet skal oppgis i skattemeldingen for formues- og inntektsskatt, og Skatteetaten har visse muligheter for å innhente opplysninger fra tredjeparter. Men det er i dag ingen klar hjemmel for å pålegge delings- eller formidlingsselskaper løpende rapportering om tilbyderne og deres inntekter. I motsetning til dette har tredjeparter opplysningsplikt til Skatteetaten om for eksempel lønn, bankinnskudd, gjeld og aksjer. Disse opplysningene brukes i stor grad til utfylling av den forhåndsutfylte skattemeldingen for formues- og inntektsskatt.

Delingsøkonomi er et relativt nytt og lite pre-sist begrep. Bare det tilsier at regelverket for inn-

beretning og kontroll ikke har særskilte regler eller presiseringer for delingsøkonomien. Det er heller ikke åpenbart at det ville være hensiktsmessig å utarbeide særskilte regler for aktører i delingsøkonomien. Spørsmålet er heller om gjeldende regelverk i tilstrekkelig grad fanger opp relevante sider ved delingsøkonomien.

I dag følger aktiviteter i delingsøkonomien de generelle reglene for innberetning og kontroll. Den som har hatt skattepliktig inntekt fra delingsaktiviteter, har plikt til å gi opplysninger om dette i skattemeldingen for formues- og inntektsskatt som for annen skattepliktig inntekt. Den som har merverdiavgiftspliktig omsetning eller uttak, plikter å gi opplysninger om dette i skattemelding for merverdiavgift. Dersom disse pliktene ikke opp-

fylles, risikerer den skattepliktige tilleggsskatt eller tilleggsavgift og straff.

Skatte- og avgiftspliktiges plikt til å gi opplysninger om egne forhold er grunnleggende for at skatte- og avgiftssystemet skal fungere. Et annet spørsmål er om den skatte- og avgiftspliktige selv er best i stand til å skaffe de opplysningene som er nødvendige for å fastsette skatt og avgift. Opplysninger om lønn, lån, innskudd, renter, utbytter med videre blir i dag i hovedsak levert av tredjeparter som arbeidsgiver, bank og Verdipapirsentralen. Delingsaktører er i stor grad selvstendig næringsdrivende, gitt at aktiviteten kvalifiserer som virksomhet. I utgangspunktet skulle utfordringene med rapportering og kontroll være de samme for delingsaktører som for andre personlige næringsdrivende. En grunnidé i delingsøkonomien er imidlertid at samme kapitalgjenstand kan brukes både i husholdningen og i økonomisk aktivitet. Det medfører at delingsaktører kan ha mer flytende eller uavklarte grenser mellom transaksjoner for privat forbruk og transaksjoner for økonomisk vinning enn andre selvstendige næringsdrivende. I delingsøkonomien kan det derfor være mer spørsmål om aktørene er oppmerksomme på når de kommer inn under opplysningsplikten og etterlever denne, enn om det i prinsippet foreligger en opplysningsplikt.

Betaling for delingsoppdrag skjer digitalt og registreres av selskapet som formidler oppdragene. Digital rapportering fra delings- eller formidlingsselskaper om tjenesteytneres og utleierens inntekter er derfor mulig rent teknisk. Dersom delings- eller formidlingsselskaper ble pålagt opplysningsplikt om oppdragstakerne og deres inntekter, kunne i prinsippet opplysningene inngå i den forhåndsutfylte skattemeldingen. Opplysningene vil også bidra til å gi skattemyndighetene et grunnlag for å vurdere hvilke skattytere som bør kontrolleres nærmere.

Det er ikke klart at opplysningene fra tredjepart kan tas inn i den forhåndsutfylte skattemeldingen. Skattemyndighetene kan for eksempel ikke avgjøre om små inntekter er fra arbeidsforhold eller virksomhet, uten en nærmere redegjørelse fra skattyteren. Uansett må skattyteren oppgi eventuelle fradrag selv i den grad det ikke er fastsatt sjablongregler. En opplysningsplikt for delingsøkonomiselskapene om oppdragstakerne og deres inntekter vil derfor ikke automatisk frita den skattepliktige fra arbeid med skattemeldingen. For skattemyndighetene kan likevel det vesentligste være at inntektene rapporteres fra tredjepart, ettersom skattyteren vil ha en egeninteresse i å føre opp fradrag. Videre er det på noen

områder sjablongregler som fritar skattyteren for å opplyse om og dokumentere faktiske kostnader.

Opplysningsplikt for delingsøkonomi- og formidlingsselskaper kan i utgangspunktet gi grunnlag for rapportering av inntektsopplysninger til skattemyndighetene. Overfor selskaper som er hjemmehørende i utlandet, kan det imidlertid være vanskelig for norske myndigheter å håndheve en ren opplysningsplikt uten at virksomheten rettet mot kunder i Norge er regulert på andre måter. Dette gjelder også for andre økonomiske aktiviteter, men delingsøkonomien kan i større grad gjøre det mulig for utenlandske selskaper å operere uten en norsk filial eller datterselskap. Når det kreves at tilbyderne har særskilt tillatelse, ligger det til rette for at også formidling av tjenestene bli regulert, slik det for eksempel er for drosjesentraler i dag. I en slik tillatelse kan det stilles krav om at inntekter skal rapporteres fra tredjepart, som kan være en drosjesentral eller et delings- og formidlingsselskap.

I og med at bestilling og oppgjør mellom oppdragstaker, kunde og delingsøkonomiselskap skjer digitalt, legger delingsøkonomien til rette for enkel rapportering fra oppdragstaker til skattemyndighetene. Innrapportering fra delingsøkonomiselskaper forutsetter at eksisterende løsninger kan benyttes, eller at Skatteetaten etablerer nye løsninger for å motta data fra plattformene. Utvalget mener det bør være obligatorisk for delingsøkonomiselskapene å rapportere inntekter fra oppdragene som formidles via plattformen. Hvis det er frivillig å rapportere, vil plattformsselskapene være avhengige av samtykke fra oppdragstaker for å kunne avgi opplysninger om disse. I så fall vil bruk av løsningen avhenge av at oppdragstakeren ser fordeler med en enklere innberetning og trygghet for etterlevelse av skattereglene. Det vil likevel være delingsøkonomiselskapet som utvikler løsninger for rapporteringen, noe som ved en frivillig ordning avhenger av at også selskapet ser fordeler med å rapportere. Uavhengig av hvor bredt opplysningsplikten blir definert, mener utvalget at rapporteringsløsningen bør være tilgjengelig for alle selskaper som er interessert i å bruke denne.

Utvalget mener opplysningsplikten for tredjeparter bør omfatte formidling over digitale plattformer av utleie og betalte tjenester. Avgrensningen av en slik opplysningsplikt må vurderes nærmere, og innholdet av kravet må om nødvendig tilpasses den enkelte bransje eller tjeneste. Et generelt krav overfor alle som på en eller annen måte formidler oppdrag og tjenester, kunne medføre en omfattende rapporteringsbyrde. Dersom det kre-

ves særskilt godkjenning for å formidle en type oppdrag, kan krav om en slik rapporteringsløsning inngå i tillatelsen etter sektorlovgivningen i tillegg til opplysningsplikten etter skatteforvaltningsloven. Utvalget antar det i første omgang er aktuelt å vurdere en opplysningsplikt for digital oppdragsformidling i bransjer der delingsøkonomien har et visst omfang og tradisjonelle formidlere har en tilsvarende opplysningsplikt.

Delingsøkonomiselskapene får en ekstrakostnad med å utvikle løsninger for rapportering. For å få godt omdømme og tiltrekke seg lovlydige tilbydere kan det likevel være attraktivt for selskapene å utvikle applikasjoner som håndterer også rapportering for skatteformål. Det er heller ikke noe som hindrer en plattform i å kreve at alle som tilbyr tjenester over applikasjonen, må akseptere løsningen med rapportering til skattemyndighetene. Det kan derfor ikke utelukkes at også selskaper som eventuelt faller utenfor opplysningsplikten, rapporterer frivillig i den grad tjenesteyter gir samtykke til dette. Utvalgets forslag er imidlertid at det knyttes et rapporteringskrav til formidling av utleie og betalte oppdrag over digitale plattformer, men at Skatteetaten tilbyr en åpen løsning som også andre kan bruke frivillig.

Etter at det er etablert en rapporteringsløsning for inntekter av oppdragene, kan det være aktuelt å vurdere en videreutvikling til en mer automatisk skattebehandling. Et neste skritt er at inntekten blir utfylt automatisk i skattemeldingen, mens fradrag fastsettes etter opplysninger fra skattyteren på ordinær måte. En ytterligere forenkling for skattyteren kan være å knytte skatteberegningen til innberetningen ved at det gis et sjablongfradrag for kostnader ved tjenesten eller utleien. Som et siste skritt mot en fullstendig automatisering for tjenesteyteren eller utleieren, kan det tenkes forhåndstrekk av skatt via plattformen.

8.3 Inntektsskatt

8.3.1 Delingsøkonomiselskaper

8.3.1.1 Gjeldende rett

Digitale plattformer – typisk applikasjoner for bestilling av en tjeneste og betaling for tjenesten – er immaterielle eiendeler. Eierskapet er ikke i seg selv gjenstand for beskatning på selskapets hånd. Eiere og eventuelt rettighetshavere til plattformene vil derimot kunne være skattepliktige for inntekter fra plattformtjenester som for eksempel tjenesteforidling og betalingsforidling.

Hvis eier eller rettighetshaver – normalt et selskap – er hjemmehørende i Norge, vil inntektene behandles på vanlig måte, og selskapsoverskudd skattlegges med 24 pst. (2017-regler). Eventuelt underskudd kan framføres til senere år med positiv inntekt. Hvis eierselskapet er hjemmehørende i utlandet, kan det også oppstå begrenset skatteplikt til Norge hvis aktiviteten i Norge er tilstrekkelig omfattende. Avgjørende for slik begrenset skatteplikt er om selskapet deltar i eller utøver virksomhet som drives eller bestyres fra Norge – dvs. hvilken tilknytning skattyter og virksomheten har til Norge. Hvorvidt virksomheten anses drevet eller bestyrt fra Norge, vil bero på en konkret vurdering. For at vilkåret for skatteplikt skal være oppfylt, må selskapet ha en viss aktivitet i Norge som er av økonomisk karakter.

Tilknytning er også avgjørende for fordeling av beskatningsrett etter internasjonale regler. I tilfeller der det foreligger skatteavtale med landet hvor eier av den digitale plattformen er hjemmehørende, vil eventuell skatteplikt til Norge bero på om det utenlandske selskapet etablerer såkalt fast driftssted i Norge. Bestemmelser om fast driftssted i skatteavtalene forutsetter som hovedregel fysisk tilstedeværelse, enten ved egne ansatte, underleverandører eller eiendeler. Hvis plattformen befinner seg på en server i Norge og over tid driftes i Norge, kan plattformen utgjøre fast driftssted. Mange delingsøkonomiselskaper er imidlertid basert på en plattform som befinner seg i og driftes i utlandet, og da vil denne aktiviteten normalt ikke utgjøre et fast driftssted i Norge. I noen tilfeller kan andre tilknytningsformer likevel bli regnet som fast driftssted, for eksempel at det utenlandske selskapet har stedlige representanter tilknyttet virksomheten eller at hele oppdraget er satt ut til uavhengige representanter.

Hvis fast driftssted skulle foreligge, vil det neste spørsmålet være hvordan inntektene fra slike tjenester i Norge skal fordeles mellom det faste driftsstedet og hovedkontoret. I tilfeller hvor det foreligger skatteavtale, fordeles inntekter og kostnader etter en metode utviklet av OECD, hvor man benytter prinsippet om «armlengdes avstand» for å sikre at skattefundamentet i transaksjoner mellom selskaper med tilknytning til hverandre ikke blir forflyttet. På denne måten forsøker man å etablere hvor merverdien av driften faktisk oppstår. Det legges vekt på hvor verdifremmende aktiviteter blir utført, i tillegg til at man ser på andre faktorer, slik som hvor personer som tar de viktigste avgjørelsene knyttet til å påta seg risiko i virksomheten i det faste driftsstedet, befinner seg.

Utenlandske tilbydere av plattformer kan benytte seg av ulike metoder for å generere eller flytte overskudd fra normalskatteland til lavskatteland. Dette er vurdert i prosjektet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) i regi av OECD og G20.² Forskjell i beskatning, avhengig av måten likeartet virksomhet utføres på, kan føre til konkurranseulempen for norske virksomheter som ikke kan benytte samme strukturer som utenlandske aktører. Utfordringer knyttet til den digitale økonomien var et av områdene som ble behandlet i BEPS-prosjektet, og det ble utarbeidet en rapport om den digitale økonomien. OECD (2015b) analyserte en rekke forretningsmodeller og konkluderte med at det ikke er grunnlag for å si at det oppstår særskilte problemstillinger i den digitale økonomien, men den kan forsterke de skattemessige utfordringene som ble identifisert i prosjektet. Det ble ikke foreslått særlige tiltak overfor digitale løsninger.

Hovedutfordringene med generering av overskudd i ulike land og overskuddsflytting, slik de ble identifisert i BEPS-prosjektet, er knyttet til muligheten for å unngå tilstrekkelig fysisk tilstedeværelse i et land for at beskatningsrett skal oppstå, prising av interne transaksjoner, misbruk av skatteavtaler, gjeldsforskyvning og utnyttelse av forskjeller i lands interne lovgivning. Anbefalingene blir nå fulgt opp ved endringer i nasjonal rett og skatteavtaler mellom land. BEPS-prosjektet har ført til at de internasjonale reglene nå er styrket, særlig retningslinjene om internprising, tilgang til informasjon og tvisteløsningsmekanismer. Landene som deltok i prosjektet, er enige om å videreføre arbeidet på dette området ved å følge med på utviklingen og se nærmere på om det er nødvendig å endre tilknytningskriteriene for skatteplikt som de internasjonale reglene bygger på. Dette arbeidet er i startfasen og gjennomføres i forumet *Task Force on the Digital Economy*, som ble etablert i BEPS-prosjektet.

Også i EU arbeides det med flere initiativ for å motvirke skattetilpasninger. Flere av BEPS-tiltakene er allerede innarbeidet i et vedtatt direktiv mot skattetilpasninger (Anti-Tax Avoidance Directive)³, herunder blant annet begrensning av rentefradrag og en generell gjennomskjæringsregel mot skattetilpasninger. I oktober 2016 tok Europa-

kommisjonen fram igjen et tidligere forslag til direktiv for felles konsoliderte selskapsskattobaser i EU. Dette ble første gang foreslått i 2011, men er endret på en del punkter i det nye forslaget. Hovedhensikten med slike selskapsskattobaser var å motvirke dobbelbeskatning mellom medlemslandene, men i det nye forslaget er hensynet til å motvirke skattetilpasninger tillagt mer vekt. Forslaget går i korthet ut på at alle medlemsland skal ha samme regler for utregning av selskapes skattegrunnlag. Selskapene kan så konsolidere overskudd og underskudd fra virksomhet i ulike medlemsland. Deretter skal skattepliktig (netto)overskudd tilordnes de ulike landene etter en fordelingsnøkkel basert på konsernets aktivitet i de respektive land – nærmere bestemt etter antall ansatte, kapital og salgsinntekt. Dette er ment å motvirke overskuddsflytting for eksempel gjennom internprising. Hvert land skal fortsatt stå fritt til å fastsette sine egne skattesatser.

8.3.1.2 Utvalgets vurderinger

Beskatning av internasjonale selskaper som er basert på digitale plattformer eller digitale markedsplasser rettet mot det norske markedet, medfører betydelige utfordringer. Regelverksutvikling på området bør skje ved internasjonalt samarbeid, og mye arbeid gjøres allerede på dette området. For øvrig er plattformsselskapene relativt nyetablerte, og som andre selskaper i etableringsfasen drives de for en stor del med underskudd. De nærmeste årene vil et mulig tap av selskapsskatt fra utenlandske plattformsselskaper med virksomhet i Norge, neppe være vesentlig. Dersom forretningsmodellen viser seg å være en suksess over tid, vil dette forsterke behovet for samarbeid mellom land om beskatning av utenlandske selskaper.

Vurderinger av verdiskaping i en slik forretningsmodell som delingsselskapene bruker, er stort og krevende, og nærmere utredning av dette ligger utenfor utvalgets mandat. Utvalget er kjent med at Finansdepartementet legger opp til å implementere BEPS-tiltakene i tråd med skatteforliket våren 2016 og Stortingets forutsetninger. Problemene med beskatning av utenlandske selskaper er ikke særegne for plattformsselskaper, men gjelder alle former for selskaper som opererer på tvers av land, og utvalget har derfor ikke vurdert nærmere spørsmål rundt skatlegging av utenlandske plattformsselskaper. Utvalget vil i den sammenheng understreke at beskatning av de norske aktørene som utfører tjenestene eller utleien, må vurderes uavhengig av om inntektene til platt-

² I 2014 og 2015 gjennomførte OECD og G20-landene et felles internasjonalt prosjekt i den hensikt å styrke internasjonale og nasjonale regler mot overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlag.

³ Rådets direktiv (EU) 2016/1164 af 12. juli 2016 om regler til bekjempelse af metoder til skatteundgåelse, der direkte indvirker på det indre markedes funktion.

formselskapet kommer til beskatning i Norge eller utlandet.

8.3.2 Tjenesteytelse

8.3.2.1 Gjeldende rett

Enhver fordel vunnet ved arbeid eller annen personlig innsats er som utgangspunkt skattepliktig, jf. lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 5-1(1). Skattereglene skiller mellom inntekt fra virksomhet og fra lønn eller annen godtgjørelse utenfor virksomhet. Det har blant annet sammenheng med at kostnadssiden behandles forskjellig for disse kategoriene.

Inntekter av ikke-økonomisk aktivitet er ikke skattepliktig, for eksempel fritidsaktivitet, sosialt arbeid mv. Man får heller ikke fradrag for kostnader til en aktivitet som ikke er skattepliktig. For eksempel en hobby kan likevel gi sporadiske inntekter. Så lenge aktiviteten ikke er egnet til å gå med overskudd over tid, vil disse inntekene være skattefrie.

Det er ikke et krav å oppgi inntekter av ikke-økonomisk aktivitet i skattemeldingen for formues- og inntektsskatt. Skatteyter er imidlertid ansvarlig for å oppgi alle relevante opplysninger, og risikerer tilleggsskatt dersom vedkommende har unnlatt å opplyse om inntekt som er skattepliktig. Forretningsideen for mange plattformsselskaper er at privatpersoner skal tilby tjenester over selskapets applikasjon, og trolig er det mange tilbydere som satser på inntekter fra egen hobby og fritidsaktiviteter. Spørsmålet om når ikke-økonomisk aktivitet går over til skattepliktig virksomhet, blir derfor aktualisert med delingsøkonomien.

Grensen for når en aktivitet blir virksomhet er ikke definert i skatteloven, blant annet er det ingen konkret beløpsgrense. I Ot.prp. nr. 86 (1997–98) Ny skattelov, side 48, er imidlertid virksomhetsbegrepet definert ut fra følgende kriterier:

- Det må være utøvet en *aktivitet* av et visst omfang og varighet.
- Aktiviteten må være utøvet *for skattyterens regning og risiko*.
- Aktiviteten må ha *økonomisk karakter* og må objektivt sett *være egnet til å gi overskudd*.

Når det foreligger et arbeidsforhold, vil tjenesteyter få inntekten fra en arbeidsgiver, normalt som lønn. Som hovedregel må oppdragstaker levere skattekort til arbeidsgiveren som skal innbetale skattetrekk og arbeidsgiveravgift. For arbeid i

hjemmet slipper privatpersoner å betale arbeidsgiveravgift når totale lønnsutbetalinger ikke overstiger 60 000 kroner i inntektsåret, gitt at den som utfører arbeidet ikke har firma i samme bransje, jf. folketrygdloven § 23-2 sjuende ledd. En stor del av transaksjonene i delingsøkonomien gjelder små beløp for tjenester som utføres for ulike oppdragsgivere. Slike småjobber for ulike oppdragsgivere kan komme inn under gjeldende regler om skattefritak, og det vil i så fall ikke være noe krav om å levere skattekort eller å oppgi inntekten i skattemeldingen. Reglene om skattefritak for småjobber er ment som en forenkling for oppdragsgiverne, og ikke nødvendigvis for at oppdragstakere skal få skattefrie inntekter.

For arbeidsoppdrag som ikke er i arbeidsgivers hjem, er grensen for skattefri lønnsutbetaling (kontanter og naturalytelser) 1 000 kroner per år fra hver oppdragsgiver, jf. skatteloven § 5-15 bokstav i. Dette beløpet følger av grensen for arbeidsgivers opplysningsplikt til Skatteetaten gitt med hjemmel i skatteforvaltningsloven § 7-13. Er for eksempel samlet vederlag for én eller flere arbeidsprestasjoner for samme oppdragsgiver 900 kroner i løpet av året, er det dermed ikke skatteplikt for den som har utført arbeidet. Skattefritaket er utvidet til 6 000 kroner i de tilfeller lønsmottakeren utfører arbeid i betalerens eget hjem eller fritidsbolig. Det er imidlertid ikke ubegrenset hvor mange småoppdrag som kan utføres skattefritt, selv om oppdragene fordeler seg på ulike arbeidsgivere. Får småjobbene som en person utfører, et betydelig omfang, kan aktiviteten bli vurdert som virksomhet, og vil derved være skattepliktig.

Personlige skattytere som har inntekt av arbeid eller virksomhet, skal betale skatt av alminnelig inntekt og personinntekt. Alminnelig inntekt er en nettoinntekt, det vil si at inntekten beregnes etter ulike fradrag. Satsen er 24 pst. i 2017. Skatteyter kan kreve fradrag for faktiske kostnader eller minstefradrag, som er et standardfradrag etter inntekt. Inntekter utenfor virksomhet vil normalt ikke medføre større kostnader enn at minstefradrag vil lønne seg, og det er få som krever fradrag etter faktiske kostnader. I personinntekt gis det ikke fradrag for kostnader knyttet til vederlag for arbeid. Med mindre tjenesteyteren er ansatt i delingsøkonomiselskapet, er det trolig få delingsaktører som vil tilby tjenester slik at de mottar skattepliktig arbeidsinntekt, ettersom det krever at oppdragsgiver har et arbeidsgiveransvar. Skatt for tilbydere av delingstjenester vil derfor i hovedsak være et spørsmål om aktiviteten er ikke-økonomisk aktivitet eller skattepliktig virksomhet.

For virksomhetsinntekt gis det i hovedtrekk fradrag i alminnelig inntekt for faktiske utgifter, og det anvendes ikke minstefradrag som for lønn og pensjon. Selvstendige næringsdrivende skal beregne personinntekt etter egne regler i skatteloven (foretaksmodellen). Personinntekten beregnes ved å benytte alminnelig inntekt som grunnlag, for så å trekke fra og legge til ulike poster, herunder eventuelt skjermingsfradrag. På personinntekten av virksomhet ilegges for 2017 trygdeavgift med 11,4 pst. og eventuelt trinnsnittskatt. For en person med lav inntekt er marginal skattesats 35,4 pst. De med høyere inntekter får i tillegg trinnsnittskatt, slik at marginalskatten kan komme opp i 49,9 pst. Eventuelt underskudd i virksomhet vil derimot komme til fradrag i annen skattepliktig inntekt. Skatteetaten kan også godkjenne en oppstartsperiode på inntil fem år før det første året en aktivitet anses som skattepliktig virksomhet. I så fall omgjøres tidligere skattefastsetting, normalt til skattyters fordel ved at kostnader kommer til fradrag foregående år. Skatteetaten stiller krav til dokumentasjon av kostnader og inntekter dersom skattyter krever omgjøring av tidligere skattefastsetting.

Oppstart av virksomhet fører normalt til at skattyteren får en mer komplisert skattemelding. Selvstendige næringsdrivende (enkeltpersonforetak) skal, sammen med skattemeldingen for formues- og inntektsskatt, levere næringsoppgave dersom brutto driftsinntekter overstiger 50 000 kroner for inntektsåret. Under denne grensen kan en del næringsdrivende velge å ikke levere næringsoppgaven, og de har heller ikke bokføringsplikt. Lempelsene gjelder imidlertid ikke for blant annet drosjenæringen og virksomheter som driver med utleie av fast eiendom. For næringsdrivende som ikke trenger å levere næringsoppgave, er det også lempet på plikten til å levere skjema om personinntekt fra enkeltpersonforetak. Fritak for å levere næringsoppgave gir ikke unntak fra plikten til å oppgi samlede skattepliktige inntekter av virksomheten i skattemeldingen. Skattyteren må også kunne dokumentere inntekter og kostnader. Denne dokumentasjonen skal oppbevares i samsvar med reglene i bokføringsloven. Bereg-

ning av avskrivninger og skjermingsfradrag kan være en særlig utfordring for delingsvirksomhet, som i mange tilfeller er basert på kapitalgjenstander som opprinnelig er anskaffet til bruk i husholdningen.

8.3.2.2 *Bruk av egen bil i yrke*

Kostnader ved bruk av egen bil i yrke eller næring er fradragsberettiget etter skatteloven § 6-1 første ledd. Fremgangsmåten for å beregne kostnadene avhenger av hvordan bilen brukes. Biler som brukes mye i yrket, defineres som yrkesbil. For yrkesbil gis det i utgangspunktet fradrag for kostnader ved bilholdet, men skattyteren fordelsbeskattes for privat bruk av bilen.

For biler som bare i mindre utstrekning brukes i yrke, gis det derimot fradrag på grunnlag av en standardsats multiplisert med antall kilometer som faller på bruken av bilen i yrke. I 2017 er satsen 3,50 kroner per kilometer. Utover standardsatsen gis det fradrag for visse andre kostnader, for eksempel parkering, bompenger og ferge. Kostnader til utbedring av bilskade eller egenandel og bonustap ved skade oppstått under kjøring i yrket, er også fradragsberettiget.

Dersom bilen utelukkende brukes til yrkeskjøring, anses den som yrkesbil uansett kjørelengde. Biler som brukes både i yrke og privat av eier, anses som yrkesbil dersom yrkeskjøringen utgjør minst 6 000 kilometer per år eller yrkesbruken utgjør den overveiende del av den totale bruken. Alle kostnader ved bilholdet er fradragsberettigede for yrkesbiler, herunder avskrivninger og driftskostnader til privatkjøring. Fordel ved privat bruk fastsettes etter en standardregel basert på et beregningsgrunnlag med utgangspunkt i listepris i Norge som ny på tidspunktet for førstegangsregistrering. Det beløpet som framkommer når listeprisen er multiplisert med de fastsatte prosentene, skal omfatte all fordel ved den private bruken, herunder arbeidsreiser og besøksreiser for pendlere. Tillegget for den private bruken av bilen har imidlertid en øvre grense ved at tilbakeføringen ikke skal settes høyere enn 75 pst. av de samlede kostnadene ved bilholdet.

Boks 8.2 Eksempler på skattefastsetting for delingskjøring

For delingskjøring med egen bil gis standardfradrag for direkte bilkostnader med 3,50 kroner opp til 6 000 km i ett år. Vederlag til delingsøkonomiselskapet vil også være fradragsberettiget for sjåføren (antatt 25 pst. i dette eksemplet). Hvis sjåføren kan få 15 kroner per kilometer ved å benytte plattformen og har kunder 50 pst. av kjørelengden, vil brutto årsinntekt kunne være inntil 45 000 kroner for en kjørelengde opp til 6 000 km. Det vil gi en nettoinntekt på 12 750 kroner (45 000 – 11 250 – 21 000) før fradrag for bompenger mv. På dette grunnlaget ilegges skatt på alminnelig inntekt (24 pst.) og trygdeavgift (11,4 pst.) for en skattyter som driver virksomhet og som ikke betaler trinnskatt, dvs. 35,4 pst. i alt. Inntektsskatten utgjør 4 514 kroner, som tilsvarer om lag 10 pst. av omsetningen i dette eksemplet.

Dobles kjørelengden i yrke til 12 000 kilometer, blir omsetningen 90 000 kroner med samme forutsetninger som foran. For yrkeskjøring over 6 000 kilometer gis det fradrag for faktiske kostnader til bilhold, herunder avskrivninger og vedlikehold. Yrkesbiler som er personbiler, avskrives i saldogrupped, med inntil 20 pst. av saldo årlig. Det foretas ikke avkorting av fradragene for privat bruk, men gis et inntektstillegg sjablonmessig beregnet til 30 pst. av bilens listepriis som ny opp til et visst beløp og 20 pst. av listepriisen over dette. Dersom bilen er tre år

eller eldre, reduseres beregningsgrunnlagene med 25 pst. Regneeksemplene tar utgangspunkt i en to år gammel bil med innkjøpspris 400 000 kroner som kjøres 24 000 kilometer eller 36 000 kilometer årlig. Med de kostnadene som er forutsatt, vil fordelene av egen bil begrenses til 75 pst. av de samlede kostnadene. I denne beregningen brukes 17 pst. saldoavskrivning. Dersom bilen kjøres 12 000 kilometer henholdsvis privat og i yrke, kan de skattemessige kostnadene være i størrelsesorden 115 000 kroner. Økes yrkeskjøringen til 24 000 kilometer, blir omsetningen 180 000 kroner og de skattemessige kostnadene i størrelsesorden 140 000 kroner. Renter på billån er holdt utenfor beregningen, fordi dette er en kostnad som sjåføren pådrar seg uavhengig om bilen brukes til delingskjøring eller ikke.

Gitt at sjåføren ikke ilegges trinnskatt, blir inntektsskatten om lag 10 000 kroner ved kjørelengde 12 000 kilometer og om lag 30 000 kroner ved kjørelengde 24 000 kilometer i yrke. Dette utgjør henholdsvis 11 og 16 pst. av omsetningen, som også skal dekke vederlag til delingsøkonomiselskapet og merverdiavgift. Avskrivningene er en fast kostnad, og for lav omsetning gir avskrivninger etter reglene for yrkesbil et relativt stort fradrag i skattbar inntekt for nyere biler. Eksemplene viser at skatten avhenger av blant annet kjørelengde, bilens alder og kostnader.

Tabell 8.1 Eksempler som illustrerer beskatningen av delingskjøring med 2017-regler, kroner

Kjørelengde i yrke (km)	6 000	12 000	24 000
Privat kjøring (km)	Uten betydning	12 000	12 000
Omsetning	45 000	90 000	180 000
Godtgjørelse til selskap	11 250	22 500	45 000
Merverdiavgift (10 pst.)	0	6 136	12 273
Inntekt til sjåfør	33 750	61 364	122 727
Bilkostnader til fradrag	-21 000	-115 000 ¹	-140 000 ¹
Fordel egen bil ²	Inngår ikke	82 000	100 000
Alminnelig inntekt ³	12 750	28 364	82 727
Skatt på alminnelig inntekt (24 %)	3 060	6 807	19 855
Trygdeavgift (11,4 %)	1 454	3 233	9 431
Inntektsskatt ⁴ av omsetning	10 %	11 %	16 %

¹ Avskrivning 64 000 kroner (20 pst. saldoavskrivning), årsavgift 2 820 kroner, for øvrig forsikring, drivstoff og vedlikehold.

² 75 pst. av kostnader med 17 pst. saldoavskrivning.

³ Uten rentefradrag eller skjermingsfradrag.

⁴ Ekskl. eventuell trinnskatt.

Kilde: Utvalget.

8.3.2.3 Utvalgets vurderinger

Inntekter fra delingstjenester beskattes som annen inntekt fra arbeid eller virksomhet. I utgangspunktet innebærer regelverket verken fordeler eller ulemper for delingsaktører sammenlignet med beskatningen av lønsmottakere eller andre næringsdrivende. Det kan imidlertid være krevende å sette seg inn i regelverket for de som vil tilby tjenester gjennom digitale plattformer. For mange som ellers mottar en ferdigutfylt skattemelding for formues- og inntektsskatt, kan det være uvant eller ukjent at de har opplysningsplikt som krever egenrapportering av inntekter og kostnader. Videre kan det være krevende å gi riktige opplysninger for tjenester som produseres i en privat sammenheng og med driftsmidler som også brukes til konsum i husholdningen.

Skatteetaten har publisert informasjon på sine nettsider om hvordan aktuelle delingstjenester skal behandles i skattemeldingen, jf. Skatteetaten (2016). På nettsiden er det også påpekt spørsmål som kan være krevende å avgjøre for skattyteren selv, med en oppfordring om å kontakte Skatteetaten i slike tilfeller. Utvalget mener informasjonen har vært nyttig, og oppfordrer Skatteetaten til å utvikle sitt veiledningsmateriale i lys av erfaringer med skattlegging av aktører i delingsøkonomien. Viktig informasjon om skatt bør også være tilgjengelig på en sentral informasjonsside om delingsøkonomien, med linker til utdypende informasjon

om skattespørsmål på Skatteetatens side. Utvalgets forslag om en sentral informasjonsside er nærmere beskrevet i punkt 1.1.

Delingsaktører som driver virksomhet med omsetning over 50 000 kroner vil, som andre næringsdrivende, være omfattet av krav til å levere næringsoppgave som vedlegg til skattemeldingen for formues- og inntektsskatt, bokføringsplikt og registrering i Merverdiavgiftsregisteret. Utfordringen med å skattlegge tjenester i delingsøkonomien gjelder først og fremst de som har små inntekter fra én eller flere plattformer, er i en oppstartsfase eller holder på mer sporadisk. Opplysninger fra delingsøkonomiselskapene tyder på at en årlig omsetning i størrelsesorden 20 000 kroner er vanlig for eksempel for delingskjøring. Med vekst i delingsøkonomien kan så vidt beskjedne beløp fra den enkelte i sum komme opp i betydelige inntekter. Ut fra hensyn til effektiv ressursutnyttelse og likebehandling er det viktig at slike småinntekter fanges opp av skattesystemet. For å sikre skattegrunnlag og likebehandling foreslår utvalget at det vurderes en forenklet skattebehandling av småinntekter fra tjenester, som omfatter tjenesteytelser som ellers ikke kommer til beskatning. Muligheter som kan vurderes er blant annet at Skatteetaten presiserer virksomhetsgrensen, at skatten beregnes av omsetningen (bruttoskatt), eller at det gis et sjablongfradrag for kostnader.

Boks 8.3 Verken arbeidstaker eller selvstendig? Vurdering i Storbritannia

Et uavhengig regjeringsorgan for skatteforenkling (Office of Tax Simplification) la i mars 2015 fram en rapport om arbeidstakerbegrepet og skatt (Britiske regjering, 2015b). Med nye oppdragsformer viser det seg at stadig flere av de som utfører tjenestene, ikke har en klar status som ansatt eller selvstendig næringsdrivende. IT-næringen har vært en driver for denne utviklingen, som med formidling via internett og applikasjoner har spredd seg til en stor del av økonomien. Det britiske skattesystemet er imidlertid fortsatt grunnleggende basert på at tjenesteinntekter enten er fra arbeid eller næring. Tjenesteinntekter som ikke enkelt knyttes til en av disse to kategoriene, er et økende problem for skattebehandlingen.

På kort sikt er vurderingen at mange avgrensinger kan klargjøres med bedre veiledning fra

skatteetaten. Rapporten gir ikke klare anbefalinger om løsninger på lang sikt, og påpeker at spørsmålene om skattlegging av disse inntektene er kompliserte og må utredes videre. Å etablere en tredje kategori inntektsmottaker mellom lønsmottaker og selvstendig næringsdrivende blir ikke anbefalt, men rapporten avviser ikke helt at det vurderes videre. En mulighet for å skattlegge ikke-ansatte, som det anbefales å utrede nærmere, er å pålegge oppdragsgiver et direkte skattetrekk fra utbetalinger (withholding tax). Et slikt forslag vil fungere som en bruttoskatt på omsetning ved at det ikke gis fradrag for kostnader, men satsen settes lavere enn med ordinær beskatning av næringsinntekt.

8.3.3 Utlån og utleie

8.3.3.1 Gjeldende rett

Inntekter fra utleie av formuesobjekter er som utgangspunkt skattepliktige som kapitalinntekt. Fra dette utgangspunktet gjelder det noen viktige unntak for utleie av bolig og fritidseiendom og for løsøre/gjenstander.

Innbo og løsøre som brukes av eieren eller familien, anses ikke for inntektsgivende. Dette gjelder også privatbil, moped, motorsykkel, snøscooter, campingvogn og fritidsbåt. For utleie av løsøre til andre brukere er det i utgangspunktet skatteplikt, men Skatteetaten har fast praksis for at utleie som gir bruttoinntekter under 10 000 kroner per skattyter per år, ikke reflekterer en aktivitet som er egnet til å gå med overskudd, og dermed ikke skattlegges. Kostnader ved utleievirksomheten inngår ikke i minstefradraget. Inntekt etter fradrag for kostnader beskattes som alminnelig inntekt (24 pst. i 2017).

For skattyters egen bolig og fritidseiendom gjelder regler om fritaksbehandling. Leieinntekt knyttet til skattyters egen bolig er skattefri når eieren i leieperioden har brukt minst halvparten av eiendommen til egen bolig regnet etter utleieleieverdien, jf. skatteloven § 7-2(1). Når eieren har leid ut mer enn halvparten av boligen regnet etter leieverdien, er utleieinntekten skattepliktig i sin helhet hvis beløpet overstiger 20 000 kroner.

Inntekt ved utleie av fritidseiendom skal fritaksbehandles hvis eiendommen også brukes som fritidsbolig av skattyter selv. Det kreves at eieren over tid benytter eiendommen i rimelig omfang og at eiendommen ikke har fått karakter av utleieeiendom. Overstiger leieinntekten av fritaksbehandlet fritidseiendom 10 000 kroner, skattlegges 85 pst. av det overskytende beløpet som inntekt, jf. skatteloven § 7-2(2). Dersom eieren bruker fritidseiendommen lite og den får karakter av utleieeiendom, skal imidlertid eiendommen regnskapsbehandles. Inntekt av sekundærbolig skal alltid regnskapsbehandles.

Dersom utleie kombineres med arbeidsinnsats av et visst omfang, kan utleieinntekten tenkes å være skattepliktig som virksomhetsinntekt. Det kan for eksempel gjelde utleie av husrom som skjer i stort omfang, og der utleier også tilbyr mat, rengjøring mv.

Tradisjonell overnattingsvirksomhet skattlegges enten som personinntekt i virksomhet (maksimal marginalskatt på 49,92 pst.) eller som selskapsoverskudd (samlet marginal skattesats inkl. utbytteskatt på 46,6 pst.) For at utleieinntekter fra bolig skal være skattepliktige som personinntekt,

dvs. ilagt skatt på alminnelig inntekt, trygdeavgift og trinnskatt, må utleie skje som ledd i virksomhet. Etter praksis i Skatteetaten anses normalt utleie av eiendom som virksomhet ved utleie av fem enheter eller mer. Men også utleie i mindre omfang kan, som nevnt, være virksomhet når utleien kombineres med arbeidsinnsats.

I en bindende forhåndsuttalelse avgitt 30. juni 2016 kom Skattedirektoratet til at planlagt, omfattende kortidsutleie av to leiligheter måtte anses som virksomhet. Dette gjaldt to leiligheter hver på 50–70 kvadratmeter, med anskaffelseskostnad om lag 2,5 mill. kroner, som samlet sett var anslått å gi et overskudd på 44 000 kroner i året. Leilighetene skulle leies ut via Airbnb. Skattedirektoratet uttalte at utleien ville ha en viss varighet, være egnet til å gå med overskudd og skje for utleiers regning og risiko. Når det gjaldt utleiers aktivitet knyttet til utleien, la Skattedirektoratet til grunn at utleier eller underentreprenør mellom leieforholdene ville vaske og rydde leilighetene, fjerne søppel og skifte og vaske sengetøy. Dette ville skje flere ganger i måneden og var en aktivitet av betydelig høyere omfang enn ved normal langtidsutleie.

8.3.3.2 Utleie av gjenstander – utvalgets vurderinger

Noen delingsøkonomiselskaper er basert på utleie av gjenstander som bil, verktøy mv. Etter etablert praksis i Skatteetaten er utleieinntekt over 10 000 kroner skattepliktig og skal oppgis i skattemeldingen for formues- og inntektsskatt. Utvalget foreslår ingen endringer i beskatningen av inntekter fra utleie av gjenstander, men understreker at også slike inntekter bør være omfattet av opplysningsplikt for selskapet som formidler utleien, jf. punkt 8.2.2.

8.3.3.3 Avgrensning av boligutleie som virksomhet – utvalgets vurdering

Utleieaktivitet via delingsplattformer er fortsatt relativt begrenset, og det er dermed et spørsmål om hvor stor konkurranse dette utgjør for tradisjonell overnatting. Gunstige skatteregler for privat utleie kan imidlertid bidra til at småskala utleie via delingsplattformer blir mer utbredt over tid. Dersom aktører som leier ut gjennom delingsplattformer, ikke skattlegges på linje med andre overnattingstilbud, vil det gi tapte skatteinntekter og konkurranseulempes for andre aktører i overnattingsmarkedet. Utvalget har vurdert flere ulike elementer i skatteregelverket som påvirker konkur-

ranseflatene mellom privat utleie i delingsøkonomien og annen overnattingsvirksomhet.

Sentrale retningslinjer basert på fortolkning fra Skattedirektoratet, er den normale måten for å avhjelpe grensedragningsproblemer knyttet til virksomhetsbegrepet. Det vil virke klargjørende, og det kan øke forutberegneligheten for skattyter og forenkle skattefastsettingen. En forholdsvis lav grense for virksomhet kan bidra til likebehandling mellom tradisjonell overnattingsvirksomhet og utleie via delingsutleie som antar et mer profesjonelt preg. Fortolkningen må imidlertid basere seg på det eksisterende virksomhetsbegrepet og praksis i tilknytning til dette. Skattedirektoratets bindende forhåndsuttalelse avgitt 30. juni 2016 viser at det skal relativt lite til før intensivt korttidsutleie blir vurdert som virksomhet, jf. punkt 5.3.3.1.

Alternativet til å bruke det alminnelige virksomhetsbegrepet ville være å fastsette grenseverdier i lov eller forskrift for når utleie anses som virksomhet. Det vil imidlertid ikke være enklere å trekke denne grensen i en lov- eller forskriftsregel enn i generelle retningslinjer basert på fortolkning av gjeldende rett. Utviklingen i markeder og teknologi, som utvikling av delingsøkonomien viser, gjør det vanskelig å fastsette generelle grenseverdier på forhånd. Disse hensynene taler for å bruke det alminnelige virksomhetsbegrepet for å avgjøre når utleie anses som virksomhet.

Hvis grensen mellom skattefri utleie og virksomhet skal avgjøres etter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, er det viktig at skattyteren får god og lett forståelig informasjon om kriteriene som legges til grunn. I tillegg til beskrivelse av reglene og eksempler, ser utvalget det som en mulighet at Skattetaten utvikler en veiledende kalkulator der utleieren kan legge inn sentrale opplysninger og få svar på om leieinntekten sannsynligvis vil være skattefri, kapitalinntekt som utløser skatt på alminnelig inntekt, eller virksomhet med skatt på både alminnelig inntekt og personinntekt. Parametre som legges inn, vil for eksempel være antall utleieheter, om utleien gjelder egen bolig, sekundærbolig eller fritidsbolig, lengde av utleieforhold, om renhold og kost er inkludert, forventet inntekt mv. Det kan være gråsoner, der svaret vil være at skattyter oppfordres til å kontakte Skattetaten.

8.3.3.4 Småskala korttidsutleie – utvalgets vurderinger

Gjeldende skatteregler kan skape ulike konkurransevilkår mellom privat korttidsutleie og annen overnattingsvirksomhet. Mens inntekter fra privat

utleie under visse vilkår er skattefrie, er overskudd i tradisjonell overnattingsvirksomhet skattepliktig fra første krone. Forskjellsbehandlingen gjelder privat korttidsutleie under virksomhetsgrensen. Korttidsutleie som blir regnet som virksomhet, har derimot ikke et skattemessig konkurransefortrinn sammenlignet med tradisjonell overnattingsvirksomhet. Mangelfull kjennskap til regelverket kan imidlertid medføre at inntekter fra «hjemmehoteller» i en del tilfeller ikke oppgis.

En typisk vert som leier ut egen bolig via en delingsplattform, har i dag små inntekter fra denne aktiviteten. Det er dermed rimelig å anta at leieinntektene ikke er skattepliktige for de fleste verter. Selv med en «strengere» fortolkning av når utleie skal regnes som virksomhet, vil denne grensen ikke kunne settes så lavt at den fanger opp et flertall av utleieverter. En så lav grense ville også innebære en unødvendig komplisering av skattemeldingen for de som leier ut i liten skala og ikke har overskudd av betydning. En avvikling eller nedsetting av grensen på 20 000 kroner for skattefrie inntekter fra utleie av egen bolig vil i liten grad øke beskatningen av småskala utleie. Det skyldes at dette ikke påvirker de som leier ut inn til halve utleieverdien av egen bolig skattefritt.

Utvalget har vurdert om det bør innføres skatteplikt som kapitalinntekt ved korttidsutleie av et omfang som ikke anses som virksomhet (småskala korttidsutleie). Selv om det skal relativt lite til før intensivt korttidsutleie blir vurdert som virksomhet, kan mange små utleieforhold i sum gi betydelige skattefrie inntekter av egen bolig. En grunn til å beskatte småskala korttidsutleie også av egen bolig, er at slik utleie krever en viss arbeidsinnsats. Utleier vil ha inntekt ikke bare av kapital (selve boligen), men også av arbeid. Korttidsutleie krever normalt mer aktiv markedsføring og oppfølging fra utleieren enn langtidsutleie bare av den grunn at det er flere leieforhold. I tillegg er det enkelte utleiere som tilbyr tilleggstjenester som forpleining og renhold. Dersom korttidsutleie, eventuelt med tilleggstjenester, får et stor omfang, kan aktiviteten bli vurdert som virksomhet. Trolig er det mer utbredt at korttidsutleie ligger nærmere opp til hotellvirksomhet enn langtidsutleie. For boligutleie som helt unngår beskatning, slik det i dag er for en del av egen bolig utenfor virksomhet, vil arbeid ha null skatt, mens selvstendig næringsdrivende beskattes med minst 35,4 pst. av annen arbeidsinnsats. Det gir en betydelig forskjellsbehandling av ulik arbeidsinnsats, og kan bidra til at arbeidskraft brukes på skattefri boligutleie framfor annen virksomhet med høyere avkastning før skatt.

Utleie av mer enn halvparten av egen bolig regnet etter utleieverdi er allerede skattepliktig inntekt, gitt at inntektene overstiger 20 000 kroner per år. Typisk⁴ årlig inntjening for norske Airbnb-verter var om lag 21 100 kroner i 2015. Uten at beløpsgrensen settes ned for småskala korttidsutleie, har det derfor liten hensikt å innføre en utvidet skatteplikt. En mulighet er å bruke samme grense for småskala korttidsutleie som for utleie av egen fritidsbolig, dvs. 10 000 kroner. Airbnb har også oppgitt at det var 7 900 Airbnb-verter i Norge i 2015. Samlet leieinntekt via Airbnb var dermed trolig om lag 200 mill. kroner. Ifølge Airbnb leier om lag 90 pst. av vertene ut sin primærbolig. En kan derfor legge til grunn at den overveiende delen av slike utleieinntekter er skattefrie i dag. Grunnlaget for en skatt på småskala korttidsutleie vil bli mindre enn totale leieinntekten på grunn av tilpasninger og fradrag for kostnader, i tillegg til at inntekter under 10 000 kroner eventuelt ikke omfattes. Økt korttidsutleie av rom i primærbolig gjennom delingsøkonomien trekker i retning av at skatteinntekten kan bli større over tid.

Innføring av skatteplikt for småskala korttidsutleie innebærer en ny avgrensning i skattesystemet, og krever at det settes en grense mellom korttids og langtids utleie. Utleiere av egen bolig må da forholde seg til forskjellige regler for henholdsvis langtidsutleie (som fortsatt skal være skattefrie inntil halve utleieverdien), småskala korttidsutleie (skatteplikt som kapitalinntekt) og korttidsutleie i virksomhet (skattlagt som personinntekt fra foretak). Dessuten må skattyteren beregne og om nødvendig dokumentere kostnader knyttet til utleiedelen, som må skilles fra kostnadene for egen del av boligen, som ikke er fradragsberettigede. Det kan tale for å innføre et sjablongfradrag for kostnader ved korttidsutleie av egen bolig, for eksempel tilsvarende som for utleie av fritidsbolig som skattyteren også bruker selv.

Delingsøkonomien kan medføre at flere enn tidligere bruker en del av egen bolig til korttidsutleie, mens de tidligere enten hadde valgt langtidsutleie eller ikke hadde sett muligheten for utleieinntekter. Utvalget peker på at korttidsutleie skiller seg fra langtidsutleie ved en høyere grad av personlig arbeidsinnsats. Det kan være uheldig at privat utleie av del av egen bolig i det alt vesentlige er skattefritt, når profesjonelle overnattingsvirksomheter må skatte av overskudd fra første krone. Et flertall i utvalget, medlemmene *Gabriel-*

sen, Andreassen, Moen, Schjerva og Tinnlund, foreslår at korttidsutleie utenfor virksomhet beskattes som kapitalinntekt. Disse medlemmer har ikke konkret tatt stilling til hvordan korttidsutleie avgrenses, men en mulighet er at leieforhold på under 30 dager defineres som korttidsutleie. Av administrative hensyn kan det vurderes en nedre inntektsgrense, for eksempel at skatteplikten gjelder inntekter over 10 000 kroner tilsvarende som for utleie av fritidsbolig som man bruker selv.

Et mindretall, medlemmene *Flesland, Korme Mjåset og Teigum*, slutter seg ikke til forslaget om å innføre skatteplikt på korttidsutleie av egen bolig. Dette mindretallet mener endringer i boligbeskatningen bør vurderes som en helhet. En særregel vil dessuten skape nye avgrensninger og økte administrative kostnader både for skattyterne og Skatteetaten.

8.3.3.5 Skattefritak ved utleie av del av egen bolig – utvalgets vurderinger

Utleie av en del av egen bolig i et begrenset omfang vil normalt ikke regnes som virksomhet, og er dermed skattefritt. Dette vil gjelde for både tradisjonelle utleiere av hybel mv. og korttidsutleiere som får gjester via en plattform i delingsøkonomien. Avvikling av fritaket for korttidsutleie av del av egen bolig er vurdert i punkt 8.3.3.4.

En fullstendig avvikling av skattefritaket for utleie av del av egen bolig vil medføre at utleieinntekter som i dag er skattefrie, vil bli skattepliktige som kapitalinntekt. Skattefritaket gir private utleiere en fordel sammenlignet med profesjonelle aktører i utleiemarkedet og tradisjonell overnattingsvirksomhet. Gjeldende regler innebærer videre en forskjellsbehandling mellom utleie av del av egen bolig og privat utleie av sekundærbolig.

Dersom leieinntekten blir skattepliktig, må det også gis fradrag for kostnader ved utleien utover rentekostnader, som er fradragsberettigede i dag. Det vil kreve at det skilles mellom kostnader til drift og vedlikehold tilknyttet eiers private del og tilknyttet utleiedelen.

En avvikling av skattefritaket for utleie av del av egen bolig kan ha virkninger på omfang, organisering og priser i utleiemarkedet. Skatt på utleieinntekter som i dag er skattefrie, vil delvis kunne veltes over i utleieprisen. I hvilken grad dette skjer avhenger av prisdannelsen i leiemarkedet, men det er grunn til å forvente økte leiepriser. Dette kan i noen grad bli motvirket av økt tilbud av utleieleiligheter fra profesjonelle aktører og av sekundærboliger.

⁴ Tallet gjengir medianverdien av inntektene.

Det er først og fremst korttidsutleie som i dag formidles gjennom plattformsselskaper, og skattefritaket for langtidsutleie av del av egen bolig synes derfor i mindre grad å påvirke delingsøkonomien. En mer omfattende endring av boligbeskatningen vil ha virkninger utover det som kan begrunnes ut fra delingsøkonomien. Utvalget har derfor ikke vurdert skattefritaket for langtidsutleie.

8.4 Merverdiavgift

8.4.1 Gjeldende rett

8.4.1.1 Generelt om merverdiavgiften

Merverdiavgiften er en generell avgift på innenlands forbruk av varer og tjenester. Merverdiavgiftssystemet bygger på destinasjonsprinsippet. Dette betyr at det skal betales norsk merverdiavgift av forbruk som finner sted i Norge. Derfor foreligger det plikt til å betale merverdiavgift ved innenlands omsetning og ved innførsel. Ved omsetning av digitale tjenester fra utlandet direkte til forbruker krever Norge at den utenlandske selgeren skal registrere seg her i landet, se punkt 8.4.1.2. Destinasjonsprinsippet blir videre realisert ved at utførsel av varer og tjenester er renset for norsk merverdiavgift.

Omsetning er definert som levering av varer og tjenester mot vederlag. Det må dreie seg om en gjensidig forpliktende transaksjon for at det skal kunne sies å utgjøre omsetning. Det skal regnes merverdiavgift ved salg når varen eller tjenesten er omfattet av merverdiavgiftsloven og selgeren er registrert næringsdrivende. Begrepet næring må avgrenses mot andre former for aktivitet, herunder hobbyaktivitet. Både forvaltnings- og rettspraksis viser at utfordrende avgrensninger må foretas. Et sentralt moment er om virksomheten drives med økonomisk formål, dvs. objektivt er egnet til å gi overskudd, og det stilles også krav om et visst omfang og varighet.

En ytterligere problemstilling knyttet til næringsbegrepet i merverdiavgiftsloven er om det utøves næring eller om det foreligger et lønnstakerforhold. Den sentrale forskjellen er at en selvstendig næringsdrivende påtar seg å utføre bestemte oppdrag for egen regning og risiko, mens en arbeidstaker stiller sin arbeidskraft til disposisjon for oppdragsgiveren. Hvis noen regnes som lønnstaker etter merverdiavgiftsretten, er grensen på 50 000 kroner irrelevant. Grensen mellom lønnsforhold og næringsutøvelse er i det vesentlige sammenfallende mellom arbeidsgiveravgift eller skatt og merverdiavgift. Det er et sterkt reelt

hensyn at det ikke skal være både arbeidsgiveravgift og merverdiavgift på samme vederlag.

I utgangspunktet er vurderingen av om kravet til næringsvirksomhet er oppfylt, det samme som for inntektsskatten. Men det er særlige hensyn i merverdiavgiftsregelverket som kan medføre at de konkrete vurderingene kan slå forskjellig ut. Ved vurderingen av næringskravet i merverdiavgiftsretten må det for eksempel tas hensyn til at avgiftssystemet i mest mulig grad skal være konkurransenøytralt.

Det er videre gjort enkelte unntak fra den generelle merverdiavgiftsplikten. Dette gjelder blant annet utleie av fast eiendom. Det skal likevel beregnes merverdiavgift hvis virksomheten har et omfang og er av en slik karakter at den ligner på hotellvirksomhet, eller gjelder utleie av fritidseiendom som hytter og ferieleiligheter. Denne vurderingen kan være vanskelig.

Tjenestene som omsettes i delingsøkonomien, er i betydelig grad ilagt lav sats i merverdiavgiften (10 pst. i 2017). Blant annet overnattingsvirksomhet og persontransport har lav sats. Selv om det er lav sats på tjenesten som virksomheten selger, gis det fradrag for inngående avgift med høyere sats (for det meste 25 pst. i 2017) på anskaffelser og drift av virksomheten.

For anskaffelse, drift og vedlikehold av personkjøretøy gis det normalt ikke fradrag for inngående merverdiavgift. Det er imidlertid unntak, dvs. alminnelig fradragsrett, for utleiekjøretøy i yrkesmessig utleievirksomhet og personkjøretøy som brukes til å transportere personer mot vederlag i persontransportvirksomhet, jf. lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) § 8-4. Det innebærer at drosjer har fradragsrett. Fradragsført inngående merverdiavgift skal tilbakeføres delvis dersom kjøretøyet i løpet av de fire første årene etter registreringen selges eller omdisponeres til bruk som ikke ville gitt fradragsrett, jf. merverdiavgiftsloven § 9-6(1). Dersom en persontransportvirksomhet bruker et personkjøretøy både til transport av betalende passasjerer og annen bruk som ikke gir rett til fradrag for inngående avgift, herunder privat bruk, må det foretas en fordeling av inngående avgift, både når det gjelder anskaffelsen av personkjøretøyet og senere drift. Skattyter som har omsetning både innenfor og utenfor merverdiavgiften, betegnes som delt virksomhet.

8.4.1.2 Fjernleverbare tjenester

Flere delingsøkonomiselskaper vil kunne omsette såkalte fjernleverbare tjenester. Dette er tjenester

der utførelsen eller leveringingen etter tjenestens art ikke eller vanskelig kan knyttes til et bestemt fysisk sted, for eksempel visse konsulenttjenester, databehandling og programvare. Det er tjenestens art, dvs. om det er mulig å fjernlevere den aktuelle type tjeneste, som er avgjørende for klassifiseringen. At tjenesten rent faktisk er knyttet til et sted, er ikke avgjørende. Avhengig av de konkrete forholdene kan det være utfordrende å klassifisere tjenester som fjernleverbare. Tilsvarende gjelder for vurderingen av om en slik tjeneste må anses omsatt i eller utenfor landet. Når en næringsdrivende i Norge kjøper fjernleverbare tjenester fra selger i utlandet, er det den norske kjøperen som skal beregne merverdiavgiften, såkalt omvendt avgiftsplikt. Dersom det utenlandske delingsøkonomiselskapet omsetter de aktuelle tjenestene i Norge, er det derimot selskapet som skal oppkreve merverdiavgiften – og ikke kjøper.

Fra 1. juli 2011 skal utenlandske tilbydere beregne og betale merverdiavgift på sitt salg av digitale tjenester til norske forbrukere. Merverdiavgiftsloven § 1-3 første ledd bokstav j definerer elektroniske tjenester som fjernleverbare tjenester som leveres over internett eller annet elektronisk nett og som ikke kan anskaffes uten informasjonsteknologi, hvor leveringingen av tjenestene hovedsakelig er automatisert. Utenlandske tilbydere av digitale tjenester kan velge å benytte seg av en forenklet registrerings- og rapporteringsordning for slik omsetning (VAT on Electronic Services, VOES). Det er formidleren, dvs. selskapet som driver plattformen, som skal registrere seg. Delingsøkonomien aktualiserer i denne sammenheng et spørsmål om utenlandske delingsøkonomiselskaper helt eller delvis omsetter digitale tjenester og dermed skal betale merverdiavgift ved salg til forbrukere i Norge, dersom tjenesten er merverdiavgiftspliktig ved omsetning i Norge. Slike spørsmål må Skatteetaten ta stilling til etter en konkret vurdering. Flere av de utenlandske delingsøkonomiselskapene har registrert seg under VOES som leverandør av fjernlevert digital tjeneste.

8.4.1.3 Små virksomheter

Små virksomheter kan oppleve de administrative byrdene ved merverdiavgiften som relativt store. Derfor er det en del forenklinger i merverdiavgiftssystemet for virksomhet med liten omsetning. Bare virksomhet som har hatt omsetning over 50 000 kroner i en periode på tolv måneder skal registreres i Merverdiavgiftsregisteret, og er dermed avgiftspliktig, jf. merverdiavgiftsloven § 2-

1(1). Virksomheter med omsetning under én mill. kroner i året kan søke om å levere omsetningsoppgave bare én gang i året (årsterminoppgave).

En økning av beløpsgrensen vil innebære en forenkling for små virksomheter. Også for Skatteetaten vil de administrative kostnadene bli redusert. Mange små virksomheter leverer negative merverdiavgiftsoppgaver, fordi virksomheten har mer inngående enn utgående avgift. Disse virksomhetene oppnår dermed en utbetaling fra statskassen. En viss økning av beløpsgrensen vil derfor mer enn oppveie at omsetning som er omfattet av gjeldende beløpsgrense, vil bli unntatt fra merverdiavgiftsplikt. Generelt vil en høyere registreringsgrense være til fordel for virksomhet med en stor andel intern arbeidsinnsats, ettersom de vil ha små anskaffelser og dermed en relativt lav andel inngående avgift.

De fleste land med et merverdiavgiftssystem har en nedre beløpsgrense for omsetning som er omfattet av merverdiavgift. Beløpsgrensen for registrering i Norge er på om lag samme nivå som grensen i andre nordiske land, men er lav sammenlignet med mange andre land. Det bemerkes at beløpsgrensene isolert sett ikke gir et fullstendig bilde, ettersom ulike land i forskjellig grad tillater frivillig registrering for virksomheter under registreringsgrensen. Tabell 8.2 viser en oversikt over beløpsgrensene i en del land som det kan være naturlig å sammenligne med.

Finansdepartementet fremmet i statsbudsjettet for 2015 forslag om å heve beløpsgrensen i merverdiavgiftsloven til 150 000 kroner. Forslaget ble ikke vedtatt av Stortinget, jf. Innst. 4 L (2014–2015) punkt 6.1. Som begrunnelse ble det blant annet vist til at forslaget ville ha negative virkninger på små bedrifers fradragsmuligheter, og på mulighetene for å ha regulerte og ordnede former i en rekke bransjer.

8.4.2 Utvalgets vurderinger

Hvorvidt det skal betales merverdiavgift for tjenester i delingsøkonomien, må på ordinær måte avgjøres ved at gjeldende rett anvendes på de konkrete saksforholdene. Tjenestene som omsettes i delingsøkonomien, er i stor grad de samme som i økonomien for øvrig, og selv om en tjeneste er ny vil den være omfattet av merverdiavgift dersom det ikke er definert et konkret fritak. Det er for eksempel ikke tvilsomt at omsetning av transporttjenester og formidling av slike tjenester er omfattet av merverdiavgiftsloven. Tilsvarende er det et klart unntak i merverdiavgiftsloven for omsetning

Tabell 8.2 Beløpsgrense for merverdiavgiftsregistrering i noen utvalgte land, 2017

Land	Grense i egen valuta	Grense i NOK ¹
Nederland	0	0
Sverige	SEK 30 000	28 500
Norge	NOK 50 000	50 000
Danmark	DKK 50 000	60 900
Finland	EUR 10 000	90 500
Estland	EUR 16 000	144 900
Island	ISK 2 000 000	152 700
Belgia	EUR 25 000	226 400
New Zealand	NZD 60 000	359 700
Sveits	CHF 100 000	845 300
Storbritannia	GBP 83 000	882 700

¹ Omregnet til valutakurs 2.1.2017
Kilde: Skatteetaten i respektive land.

og utleie av fast eiendom, herunder bolig. Unntaket omfatter også omsetning av varer og tjenester som leveres som ledd i utleien.

Flere av tjenestene som omsettes i delingsøkonomien, er omfattet av vanskelige avgrensninger i merverdiavgiftssystemet. Nye måter å omsette tjenestene på kan kreve en nærmere avklaring av regelverket. For eksempel vil spørsmålet om det foreligger avgiftspliktig omsetning av rom i hotellvirksomhet, herunder ferieleiligheter og annen fritidseiendom, eller utleie av fast eiendom som er unntatt fra avgiftsplikt, måtte avgjøres ved konkrete vurderinger. Aktuelle momenter i slike vurderinger vil blant annet kunne være lengden på leieforholdene, om det er lagt til rette for selvhold, hva som inngår i leieprisen (bytte av sengetøy/håndklær, vasking, romservice, minibar, resepsjon), markedsføringen, hvordan betalingen skjer og om rom/bolig tildeles etter søknad. Skatteetaten har en dialog med aktører i delingsøkonomien med sikte på veiledning og avklaringer av gjeldende rett. Det kan være aktuelt å vurdere generelle retningslinjer for avgiftsspørsmål som blir aktualisert med delingsøkonomien.

Delingsøkonomien synes å aktualisere merverdiavgiftsrettslige spørsmål som det i de konkrete tilfellene kan være utfordrende å besvare. Et aktuelt spørsmål kan blant annet være om delingsøkonomiselskapet selv omsetter den underliggende tjenesten til kunden ved å bruke underleve-

randør til å utføre oppdraget. En alternativ klassifisering av slike trepartsforhold vil kunne være at delingsøkonomiselskapet omsetter tjenester, herunder formidlingstjenester, som er knyttet til at det etableres et avtaleforhold direkte mellom oppdragsgiver og oppdragstaker. Avhengig av de konkrete avtaleforholdene kan det være krevende å trekke skillet mellom å omsette for eksempel en transporttjeneste og å yte formidlingstjenester mv. knyttet til en transportavtale mellom tredjeparter. Et moment i slike vurderinger er hvilket subjekt som har oppfyllesansvaret for det aktuelle oppdraget.

Utvalget har skissert muligheten for at en rapporteringsløsning via plattformene etter hvert også kan inkludere en sjablongmessig beregning av skatt på småinntekter, jf. punkt 8.2.2. I prinsippet kunne det i tillegg tenkes en forenklet innkreving av merverdiavgift gjennom applikasjonen. Det vil imidlertid ha liten hensikt ettersom de fleste av oppdragstakerne ikke er registreringspliktige – enten fordi de driver utleie av fast eiendom eller kommer under registreringsgrensen. Oppkrevingsmekanismen for merverdiavgiften bygger på egenfastsettelse, der det er avgiftssubjektet selv som har ansvaret for oppkreving og innbetaling av merverdiavgiften til staten, jf. punkt 8.4.1.1. En eventuell fravikelse for delingsaktører av de ordinære reglene om hvem som skal ha ansvaret for beregning og betaling av merverdiavgift, ville kreve en omfattende vurdering som går utover utvalgets mandat. Utvalget har derfor ikke gått nærmere inn på en vurdering av om merverdiavgift kan innkreves via applikasjonen.

Opplysninger fra delingsøkonomiselskapene tyder på at de fleste av de som tilbyr tjenester innenfor delingsøkonomien i Norge har en omsetning som ligger vesentlig under registreringsgrensen på 50 000 kroner. Selv om økt registreringsgrense kunne redusere administrative kostnader og være en fordel for enkelte tilbydere, ser ikke utvalgets flertall, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Mjåset, Moen, Teigum* og *Tinnlund* at det av hensyn til delingsøkonomien isolert sett skulle være behov for å vurdere økt registreringsgrense. Det er også hensyn som taler for å viderføre en felles grense for næringsdrivendes plikt til å levere næringsoppgave, bokføring og registrering i Merverdiavgiftsregisteret.

Et mindretall, medlemmet *Schjerva*, foreslår å heve grensen for å måtte registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret. Det vil redusere administrative kostnader for små virksomheter, blant annet i delingsøkonomien, uten at statens inntekter av merverdiavgiften endres vesentlig. Det kan samti-

dig vurderes å heve grensen for å levere næringsoppgave og bokføringsplikten tilsvarende.

8.5 Særavgifter

8.5.1 Gjeldende rett

Særavgifter ilegges ved innførsel eller produksjon av bestemte produkter, ved registrering eller eie av kjøretøy og ved overføring av hjemmel til fast eiendom. Produsenter og importører vil som regel legge avgiften på prisen til kunden, slik at det i hovedsak er forbrukerne som betaler særavgiftene. Særavgifter er derfor en type indirekte skatt og er i mange tilfeller ment å være adferdsstyrrende ved siden av at de skal skaffe staten inntekter. Det vises for øvrig til omtalen av særavgifter i NOU 2007: 8 En vurdering av særavgiftene.

I mange særavgifter er det fritak eller redusert sats for enkelte næringer eller bransjer. Dette har forskjellige begrunnelser, for eksempel er det fritak i CO₂-avgiften for kvotepliktig industri for å unngå dobbel virkemiddelbruk. Slike unntak berører i liten grad konkurranseflater mellom delingsøkonomien og tradisjonelle bedrifter. For persontransport har imidlertid drosjer vesentlige avgiftsfordeler sammenliknet med andre personkjøretøy.

Engangsavgiften på drosjer beregnes på samme måte som for personbiler for øvrig, dvs. på grunnlag av bilens vekt og utslipp av nitrogenoksid (NO_x) og karbondioksid (CO₂). Drosjer har imidlertid reduserte satser for enkelte komponenter i engangsavgiften. I vektkomponenten gis et fradrag på 60 pst. fra ordinær avgift. I tillegg gjelder ikke de to øverste satsene i CO₂-komponenten for drosjer. Dette innebærer at drosjer med utslipp opp til 130 gram per kilometer har lik avgift for CO₂-utslipp som privatbiler, mens drosjer med høyere utslipp avgiftslegges lavere. Tabell 8.3 viser satsene for privatbiler og drosjer etter bilens CO₂-utslipp. Dersom drosjer skal avgiftslegges tilsvarende som andre personkjøretøy etter CO₂-komponenten i engangsavgiften, vil det kreve at avgiften må økes for drosjer for de to høyeste utslippintervallene. En fullstendig utjevning av engangsavgiften vil i tillegg innebære en økning i vektkomponenten fra 40 til 100 pst. av privatbilsatsen, det vil si en økning på 150 pst. for drosjer i denne avgiftskomponenten.

Tabell 8.4 viser hvordan avgiftsforskjellene mellom privatbiler og drosjer slår ut for noen ulike biltyper. Regneeksemplene er basert på faktiske bilmodeller. For en stor kombibil, som ofte brukes

Tabell 8.3 Satser og intervall i CO₂-komponent for privatbiler og drosjer, 2017

Satsintervall	Privatbiler	Drosjer
g/km	Kr per g/km	Kr per g/km
0–40	-1 103	-1 103
41–85	-937	-937
86–100	915	915
101–130	995	995
131–200	2 686	995
Over 200	3 450	995

Kilde: Finansdepartementet.

som drosje, er engangsavgiften om lag 227 000 kroner lavere for en drosje enn en privatbil. For en stor personbil, som også er vanlig til drosjebruk, utgjør avgiftsforskjellen om lag 114 000 kroner. I begge tilfellene betaler en drosjeeier rundt halvparten i engangsavgift av hva en delingssjåfør må ut med. Sammenlikningen tar imidlertid ikke hensyn til at delingsbiler normalt brukes mindre til yrkeskjøring enn drosjer. For en ikke-ladbar hybridbil, som kan være mer typisk for delingskjøring, er avgiftsforskjellen mindre. Drosjeeieren har da en avgiftsfordel på om lag 25 000 kroner, som tilsvarer vel en tredel av engangsavgiften for en privatbil. Tabellen viser også at det er for store biler med motor som bruker fossilt drivstoff, at avslaget i CO₂-komponenten er til betydelig fordel for drosjer. Mindre bensin- og dieslbiler, med eller uten hybriddrift, vil normalt ha så vidt lavt utslipp at de to øverste trinnene i CO₂-komponenten ikke eller i liten grad slår inn i engangsavgiften. Det er dermed avslaget i vektkomponenten som gir en forskjellsbehandling for mindre biler med bensin- eller dieselmotor.

Elbiler har fullt fritak for engangsavgift og påvirkes derfor ikke av fordelene for drosjer i engangsavgiften. For elbil stiller derfor delingssjåføren og drosjeeieren likt når det gjelder engangsavgift.

8.5.2 Utvalgets vurderinger

Personbiler er en innsatsfaktor for yrkesmessig persontransport – både for ordinære drosjer og delingskjøring. Forskjellsbehandlingen av drosjer og andre personkjøretøy i avgiftssammenheng er en konkurranseulempe for de som vil bruke privatbilen til delingskjøring. Hvis det ikke lenger

Tabell 8.4 Engangsavgift og avgiftsgrunnlag for utvalgte biler for drosje og privatbil, 2017

Biltype	Grunnlag		Engangsavgift		
	Egenvekt kg	CO ₂ -utslipp g/km	Drosje kr	Drosje, uten CO ₂ -avslag kr	Privatbil kr
Stor kombibil	2170	187	203 000	300 000	430 000
Stor personbil	1880	145	133 000	158 000	247 000
Ikke-ladbar hybridbil	1500	101	43 000	43 000	68 000
Stor elbil	2109	0	0	0	0
Medium elbil	1510	0	0	0	0

Kilde: Finansdepartementet.

skal kreves løyve for å drive persontransport med motorvogn, slik utvalgets flertall foreslår (jf. punkt 7.1.11.8), vil det være nødvendig å revidere den avgiftsmessige behandlingen av personbiler som benyttes yrkesmessig. Det kan bli nødvendig å avgrense eventuelle avgiftsfordeler etter objektive kriterier som tar hensyn til hvor mye bilen brukes til yrkesmessig persontransport.

8.6 Turistskatt

Noen land har særskilte avgifter på utleie av rom eller bolig, som omfatter blant annet delingsøkonomien. Slike avgifter kan være omtalt som turistskatt, hotellskatt, romavgift mv. Ofte er dette lokale avgifter, typisk avgift på overnattingstjenester. Det er vanlig med et fast beløp per overnatting som innkreves av hoteller og andre som tilbyr tilsvarende tjenester, herunder delingsverter. Airbnb opplyser at de for flere byer, regioner eller land frivillig har påtatt seg å innkreve turistskatt mv. fra utleie som formidles over selskapets plattform.⁵ En slik betalingsordning vil sikre at også aktører som ellers ikke er skatte- eller avgiftspliktige, innbetaler i det minste noe skatt. Turistskat-

ten i seg selv vil imidlertid ikke bidra til identifikasjon eller kontroll av de skattepliktige. Dersom verten oppgir en viss omsetning til skattemyndighetene, eventuelt at delingsøkonomiselskapet rapporterer inntekten, kan dette grunnlaget like gjerne benyttes til å ilegge inntektsskatt eller merverdiavgift, gitt at årsinntekten overstiger eventuelle minstegrenser.

I utgangspunktet bør generelle skatte- og avgiftsregler gjelde også for aktører i delingsøkonomien. Dersom det er ønskelig å beskatte også mikroaktører, bør det generelle regelverket heller endres slik at disse er omfattet, enn at det etableres en særskilt skatt for en bestemt tjeneste. Når noen land, regioner og byer har valgt å innføre turistskatter eller tilsvarende, kan det skyldes utfordringer med å fastsette ordinære skattegrunnlag for mikroaktører. En turistskatt som ilegges per overnatting, kan for eksempel fastsettes uten at det beregnes et inntektsgrunnlag over en periode. Kontrollhensyn og administrative kostnader kan tilsi at noen land eller lokale myndigheter foretrekker en slik skatteform for mikroaktører. Et alternativ for å beskatte mikroaktører kan være å avskjære fradragsmuligheter eller bruke sjablongregler for disse innenfor inntektsskatten. Utvalget anbefaler at det ikke innføres en turistskatt.

⁵ Brev fra Airbnb til utvalget 25. november 2016.

Kapittel 9

Regelverksutvikling og politikkutforming internasjonalt

9.1 Innledning

Tjenestene som ytes via delingsplattformer, formidles digitalt og på tvers av jurisdiksjoner, og er ofte midlertidige, kortsiktige og oppgavebaserte. Nasjonale og internasjonale regelverk har i liten grad blitt utarbeidet for slike situasjoner. I mange land og internasjonale organisasjoner er det derfor satt i gang omfattende arbeid for å klargjøre hvilken status de nye tjenestene har etter gjeldende lover og regler. På europeisk nivå stiller EU seg generelt positiv til delingsøkonomien og dens bidrag til økonomisk effektivitet (Europakommisjonen, 2016d). EU kom våren 2016 med retningslinjer tilknyttet delingsøkonomien og personvern, skatt, arbeidsforhold og forbrukerrettigheter, samt forholdet mellom nasjonale og regionale reguleringer av delingsøkonomien (Europakommisjonen, 2016e).

EUs arbeid med politikkutformingen preges av et ønske om å tilrettelegge for delingsøkonomien og legge grunnlag for utvikling av plattformer med basis i Europa. Det er en utpreget ambisjon å gjøre delingsøkonomien til en del av den formelle økonomien, slik at den kan fortsette å utvikle seg, samtidig som man sikrer forbrukerrettigheter, skatteinnbetaling og arbeidsrettigheter. Ifølge Kommisjonen er delingsøkonomien en del av det indre markedet, og det er derfor avgjørende at nasjonal lovgivning harmoniserer slik at de ulike plattformene møter like drifts- og konkurransevilkår i EUs medlemsland. Initiativene fra Europakommisjonen har bestått av vurderinger og anbefalinger som definerer hva som omfattes av delingsøkonomien, og som søker å avklare en del problemstillinger mellom markedsaktørene, offentlige myndigheter og forbrukerne. Det er et uttalt mål at delingsaktiviteter ikke skal forbyes, men gis regulatorisk sikkerhet som stimulerer til mer deling og framveksten av nye plattformer. I tillegg ønsker Kommisjonen i sin politikkformidling å gi veiledning om hvordan eksisterende EU-lovgivning kommer til anvendelse på de nye retningsmodellene. Særlig relevant er tjenestedi-

rektivet, direktivet om elektronisk handel, yrkeskvalifikasjonsdirektivet, direktivene om urimelige forretningsvilkår og urimelige avtalevilkår i forbrukeravtaler, og relatert rettspraksis blir drøftet.

I Europa er det variasjoner i de ulike landenes tilnærming til delingsøkonomien. På den ene side har en rekke europeiske land en uttrykt ambisjon om å legge til rette for delingsøkonomien. Danmark og Nederland har særlig vektlagt delingsøkonomiens bidrag til landenes økonomiske vekst. Disse to landene gir også uttrykk for et ønske om å få på plass et rammeverk for delingsøkonomien som er basert på frivillige avtaler med de ulike plattformene. På den annen side finnes det også land som har forbudt enkelte delingsvirksomheter. Blant annet har Spania og delvis Belgia lagt ned forbud mot delingstjenesten Uber. I etterkant av disse avgjørelsene har Kommisjonen gitt en klar tilrådning om at forbud mot delingsplattformer burde være siste utvei (Europakommisjonen, 2016e).

9.2 EU

9.2.1 EUs arbeid med delingsøkonomi

Kommisjonen presenterte 2. juni 2016 «*A European agenda for the collaborative economy*» – en omfattende analyse av og retningslinjer for delingsøkonomien. Kommisjonen stiller seg generelt positiv til de muligheter som ligger i delingsøkonomien og understreker i sine retningslinjer delingsøkonomiens bidrag til effektiv utnyttelse av ressurser og bærekraftig utvikling. Kommisjonen påpeker også at delingsøkonomien kan gi flere arbeidsplasser, fleksible arbeidsordninger og nye inntektskilder. Delingsøkonomien kan også bidra til økonomisk vekst og gi nye muligheter for økt konkurranse, nye tjenester, samt lavere priser. Dette anses som særlig viktig i en tid preget av høy arbeidsledighet og liten økonomisk vekst.

Mange av forretningsmodellene som faller inn under delingsøkonomien, passer dårlig inn i eksisterende nasjonale, lokale eller sektorspesifikke

reguleringer. Dette er delvis fordi delingsøkonomiens forretningsmodeller, som typisk består av en delingsplattform og individuelle tjenesteleverandører og -brukere, medfører usikkerhet hva gjelder gjensidige og respektive rettigheter og plikter. Usikkerheten er knyttet til flere aspekter ved tjenestetilbudet, inkludert regulatoriske forpliktelser, forbrukerrettigheter, arbeidstakerrettigheter, skattlegging og sosiale rettigheter.

Ifølge Kommisjonen har regulatorisk usikkerhet en stor påvirkning på omfanget av tjenester som tilbys via delingsplattformer. Kommisjonen påpeker at på områder som transport og utleie er regelverket skapt lenge før delingsøkonomien, og det er uklart hvordan regelverket skal tilpasses når slike tjenester ytes via nye plattformer. De fleste medlemsland har for eksempel ikke spesielle regler for delingskjøring, og anvender derfor generelle transportregler. Under slike regulatoriske regimer møter drosjeliknende transporttjenester, som for eksempel Uber, betydelige utfordringer. Eksempelvis tillater enkelte europeiske land kun transporttjenester dersom den som driver transporten har lisens eller offentlig autorisasjon, noe som setter klare begrensninger for omfanget av transportdelingstjenester. I andre land, som for eksempel Belgia og Spania, har rettsinstanser, på bakgrunn av generelle transportregler, lagt ned forbud mot drosjeliknende transporttjenester enten fordi disse tjenestene anses å utgjøre en urettferdig konkurranse mot taxinæringen eller fordi de ikke etterlever tekniske krav. I sine retningslinjer uttaler Kommisjonen at forbud mot delingstjenester ikke er en ønsket løsning.

Europadomstolen har for tiden til behandling flere spørsmål vedrørende Uber (Uber Spain, C434/15 og Uber Belgium, C526/15). Det skal blant annet avklares hvorvidt Uber skal klassifiseres som transporttjeneste (transport activity), elektronisk formidlingstjeneste (electronic intermediation) eller informasjonstjeneste (information society service), der sistnevnte har sterkere vern mot nasjonale restriksjoner, jf. også omtale i kapittel 7.

I mange medlemsland er det igangsatt omfattende arbeid for å klargjøre hvilken status de nye tjenestene har etter gjeldende lover og regler og oppklare utydeligheter i de relevante lovverkene, inkludert skattereglene. Kommisjonen fastslår imidlertid at en fragmentert tilnærming til delingsøkonomien, der medlemsland skaper nye regler og restriksjoner, kan hindre utviklingen av en delingsøkonomi som stimulerer til vekst og innovasjon. En variert og inkonsistent regulering av delingsøkonomien på nasjonalt eller lokalt nivå

hindrer utviklingen av et indre marked for delingsøkonomien. En slik fragmentert tilnærming begrenser konkurransen blant tilbydere, og kan derfor føre til høyere priser for forbrukerne. Kommisjonen har som mål å bidra til å harmonisere nasjonale reguleringer tilknyttet markedsadgang, ansvarsforhold, arbeidsforhold og forbrukerbeskyttelse.

I meddelelsen «*A European agenda for the collaborative economy*» gir Kommisjonen anbefalinger for hvordan medlemsland bør håndtere delingsøkonomien. Meddelelsen varsler ingen nye lovgivende tiltak på EU-nivå. Kommisjonen annonserer at den vil overvåke de skiftende rammebetingelsene og den økonomiske og forretningsmessige utviklingen nøye, blant annet ved å etablere et dedikert overvåkningsrammeverk. Dette inkluderer utviklingen av pris og kvalitet og mulige hindringer og problemer som følge av nasjonale forskrifter eller regulatoriske hull. Medlemsstatene, og dermed også EØS/EFTA-statene, oppfordres til å vurdere og eventuelt revidere eksisterende nasjonalt regelverk i henhold til veiledningen.

Kommisjonen fastslår i sine anbefalinger at tjenesteleverandører kun bør være forpliktet til å skaffe forretningsautorisasjon eller lisens hvor dette er strengt nødvendig for å møte relevante samfunnshensyn (*public interest objectives*). Bruk av forbud mot en aktivitet er siste utvei. Plattformer skal ikke behøve autorisasjon eller lisens hvis de kun fungerer som mellomledd mellom forbrukere og de som tilbyr selve oppdraget (for eksempel transporttjenester eller utleie). Dersom plattformens aktivitet imidlertid går ut over ren formidling av oppdrag og plattformen effektivt kontrollerer underliggende tjenester, kan plattformen være forpliktet til å skaffe forretningsautorisasjon eller lisens. Medlemslandene bør selv skille mellom individuelle borgere som yter tjenester på tilfeldig basis, og tilbydere som opptrer profesjonelt, for eksempel ved å etablere terskler basert på aktivitetsnivået.

Kommisjonen fastslår at medlemsstatene skal sikre at forbrukerne nyter en høy grad av beskyttelse mot urimelige avtalevilkår eller forretningspraksis også når de benytter seg av tjenester formidlet via delingsplattformer. Samtidig skal medlemslandene unngå å pålegge uforholdsmessige forpliktelser på privatpersoner som kun tilbyr tjenester på en tilfeldig basis. Ifølge Kommisjonen bør ikke delingsplattformer fritas for ansvar for eventuelle tjenester de selv tilbyr, som for eksempel betalingstjenester. Delingsplattformer kan imidlertid unntas fra å bli holdt ansvarlig for infor-

masjonen de lagrer på vegne av de som utfører en tjeneste, og medlemsland bør ikke pålegge delingsplattformene et generelt ansvar for å overvåke og etterforske opplysninger og informasjon gitt av tjenesteytere og brukere. Kommisjonen oppfordrer delingsplattformene til frivillig å treffe tiltak for å bekjempe ulovlig innhold på internett.

Kommisjonen konstaterer at EUs arbeidsrett i hovedsak bare stiller minimumskrav og dekker ikke alle sider ved sosiale rettigheter knyttet til arbeidsforhold. Dette innebærer i prinsippet at medlemslandene kan sette høyere krav i nasjonal lovgivning. Aktører i delingsøkonomien rådes derfor til å forholde seg til nasjonal lovgivning i det landet der tjenestene utføres. For å avgjøre om en tjenestetilbyder er selvstendig næringsdrivende eller ansatt hos plattformene etter EU-retten, bør statene blant annet vurdere i hvilken grad en tjenestetilbyder/leverandør er underordnet ledelse av plattformen, arten av arbeidet og eventuell godtgjørelse, jf. nærmere omtale i kapittel 5.

Skattepolitikk er i hovedsak et nasjonalt anliggende, og Kommisjonen har tidligere uttalt at det ikke er noe stort behov for å harmonisere medlemsstatenes skattesystemer utover avgiftsområdet (Europakommisjonen, 2001). Økt koordinering på skatteområder kan også hjelpe medlemsstatene med å gjennomføre politikkmål, blant annet om økt konkurransevne. I arbeidet med delingsøkonomien har Kommisjonen gitt noen generelle anbefalinger om skattemessig behandling av delingsplattformene og delingsaktørene (Europakommisjonen, 2016d). Årsaken til at EU har kommet med slike anbefalinger er at delingsøkonomien anses som en del av det indre markedet, og det er derfor viktig at de ulike plattformene møter like drifts- og konkurransevilkår i de ulike medlemslandene. Anbefalingene retter seg både mot skattemyndighetene og delingsøkonomiselskapene:

- Medlemsstatene oppfordres til å forenkle og forbedre skattebehandlingen ved å utnytte muligheter som ligger i delingsplattformene, ved at disse samler data om økonomisk aktivitet.
- Delingsplattformene bør proaktivt samarbeide med skattemyndighetene om hvordan de kan utveksle informasjon om skatteplikter. Dette må skje innenfor regelverk for beskyttelse av personopplysninger og ikke utfordre ansvaret som formidlere har etter e-handelsdirektivet.
- Medlemsstatene inviteres til å gjennomgå skattereglene med sikte på like konkurransevilkår for ulik virksomhet som tilbyr de samme tjenestene. Medlemsstatene bør også fortsette forenklingsarbeid, øke transparenss og gi nett-

basert veiledning om hvordan skattereglene skal brukes overfor forretningsmodeller i delingsøkonomien.

Europakommisjonen sendte i mars 2016 ut på offentlig konsultasjon «*the European pillar of social rights*», blant annet i lys av en utvikling i retning av mer uklare grenser mellom arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere og økning i andelen som har midlertidig arbeid og deltid, samt flere parallelle jobber (i henhold til statistikk fra Eurostat). Høringens tre hovedtema gjaldt hvordan man best sikrer like muligheter og adgang til arbeidsmarkedet, gode og rettferdige arbeidsvilkår, samt tilstrekkelig og bærekraftig sosial beskyttelse og gode velferdstjenester. Høringen pågikk ut 2016, og det er ventet oppfølging i 2017.

9.2.2 EUs arbeid med plattformer

Utviklingen av det digitale indre markedet (Digital Single Market, DSM) er en av EU-kommisjonens fremste prioriteringer. Kommisjonen legger til rette for et digitalt indre marked gjennom å fjerne regulatoriske barrierer, harmonisere fragmenterte regelverk og sikre fri flyt av data over landegrensene i EØS-området. Strategien for et digitalt indre marked inneholder 16 tiltak som skal gjennomføres i 2015 og 2016. (Se meddelelse fra kommisjonen¹ og norsk informasjonsside².) De tre hovedgruppene av tiltak er:

- Gi bedre tilgang til digitale varer og tjenester for både bedrifter og forbrukere.
- Bedre tilrettelegging for digitale nettverk og digitale tjenester.
- Skape et samfunn med et økonomisk klima hvor europeisk industri og næringsliv kan øke sitt langsiktige vekstpotensial.

Som del av DSM-strategien har Kommisjonen publisert en rekke høringer og vurderinger. Den mest relevante for delingsøkonomien er en omfattende vurdering av rollen til *nettbaserte plattformer*, som på kort tid har utfordret tradisjonelle forretningsmodeller innenfor en rekke bransjer. Denne vurderingen er basert på en offentlig høring³, en serie med arbeidsmøter og flere studier. Resultatet av denne prosessen er så langt en med-

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Digital Single Market Strategy for Europe

² www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/det-digitale-indre-marked/kommisjonens-strategi/id2458828/

delelse fra Kommisjonen som formulerer Kommisjonens politikk for nettbaserte plattformer og identifiserer områder hvor ytterligere utredninger eller tiltak kan bli nødvendig, jf. punkt 9.2.2.3.

9.2.2.1 EUs høring om nettbaserte plattformer

Som grunnlag for arbeidet med nettbaserte plattformer arrangerte DG GROW og DG CNECT sammen en høring om plattformer. I mai 2016 publiserte Kommisjonen en rapport som oppsummerer høringen.⁴

Hovedkonklusjonene fra denne oppsummeringen er at det er enighet om at nettbaserte plattformer i økende grad er viktig for Europas sosiale og økonomiske utvikling. De fleste respondentene var også enige i at det følger betydelige fordeler med de nettbaserte plattformene: De driver innovasjon, de legger til rette for sosial interaksjon og de er kraftfulle drivere av økonomisk vekst. Det er imidlertid ingen enighet om noen felles juridisk definisjon av nettbaserte plattformer.

Det var også bred enighet blant respondentene om at de store plattformene bringer med seg en del utfordringer, slik som manglende transparens og bekymringer knyttet til registrering og bruk av personlige data. Det er også bekymring for forskjellen i maktforhold mellom de store plattformene og tjenestetilbyderne og at dette kan bidra til at forbrukere og forretningsdrivende får dårlige vilkår. Et tema som særlig mange respondenter var opptatt av, er plattformenes eventuelle ansvar (liability) for det som deles over plattformene. Mange respondenter understreket også behovet for at eksisterende reguleringer håndheves, og at reguleringer innenfor EU må være samordnede og enhetlige.

Høringen var delt inn i fire hoveddeler, hvorav én del handlet spesielt om delingsøkonomi, eller *Collaborative economy* som er begrepet Europakommisjonen benytter. Høringen hentet inn synspunkter fra forskjellige grupper, slik som aktører innenfor delingsøkonomien, tradisjonelle tilbydere, plattformer, offentlige myndigheter og brukere. Et flertall av respondentene anså det nødvendig med tiltak på EU-nivå for å legge til rette for utvikling av delingsøkonomien. Medlemslandene pekte særlig på at et for rigid regulatorisk rammeverk kan skape problemer. Usikkerhet

knyttet til rettigheter og plikter for brukerne var et annet ofte nevnt hinder for framveksten av delingsøkonomien. I tillegg ga alle grupper av respondenter uttrykk for bekymring for manglende tilpasning av regulatorisk rammeverk. Fragmenterte markeder som resultat av for strenge eller ikke-tilpassede reguleringer var det klart mest nevnte hinderet for utvikling av delingsøkonomien. Usikkerhet knyttet til ansettelsesstatus (ansatt eller selvstendig næringsdrivende) ble også nevnt som et mulig hinder. Mange respondenter etterlyste bedre veiledning og mer informasjon om hvordan eksisterende reguleringer kan komme til anvendelse. Mange ga også uttrykk for at det er ønskelig å tilpasse det regulatoriske rammeverket til delingsøkonomien og på den måten å legge til rette for innovasjon og entreprenørskap. Tradisjonelle tilbydere av tjenester som utfordres av delingsøkonomiaktørene, understreket behovet for like rammebetingelser.

9.2.2.2 Norges svar på EUs høring om nettbaserte plattformer

Norge ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Utenriksdepartementet leverte svar⁵ til Kommisjonens høring om nettbaserte plattformer. Plattformene varierer med hensyn til hvilken forretningsmodell de er basert på, og hvilke produkter og tjenester de tilbyr. Det gjør det vanskelig å mene noe konkret om hvordan de bør reguleres, på et generelt grunnlag. Det norske høringsvaret trekker imidlertid fram noen konkrete utfordringer:

For det første gir høringsvaret uttrykk for at det vil være en fordel om nettbaserte plattformer blir mer transparente, slik at brukerne kan ta informerte avgjørelser på nett. For eksempel krever de fleste plattformene at brukerne registrerer personlige data. Plattformen bør da som minimum opplyse om hvor dataene er lagret, for hvilke formål dataene er lagret og hvor lenge dataene vil bli lagret. Om slike opplysninger ikke er lett tilgjengelige, vil brukeren av plattformen i mange tilfeller ikke kunne vurdere plattformens rolle og hva samtykke til bruk av plattformen faktisk innebærer.

For det andre anbefaler svaret at det må vurderes å utarbeide retningslinjer eller reguleringer som sikrer interoperabilitet (teknisk samspill)

³ Public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy

⁴ Synopsis report on the public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries and the collaborative economy

⁵ www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/det-digitale-indre-marked/horinger-om-et-digitalt-indre-marked/norges-svar-til-kommisjonens-horing-om-online-plattformer/id2470151/

mellom plattformer. Brukere av nettbaserte plattformer bruker vanligvis mye tid på å tilpasse tjenesten til egne personlige preferanser. Om brukeren ikke har mulighet til å flytte det tilpassede innholdet over til andre plattformer, vil mange brukere kvie seg for å flytte fra en plattform-tilbyder til en annen på grunn av ulemper med å tilpasse den nye tjenesten til egne personlige preferanser helt på nytt. Retningslinjer eller reguleringer for flytting av personlig innhold fra en plattform til en annen vil kunne sikre større valgfrihet blant brukerne, og kan også styrke konkurransen mellom aktørene.

For det tredje taler det norske innspillet klart for at ansvar for potensielt ulovlig innhold fra tredjeparter, ikke skal legges på plattformtilbyderne. Dette er fordi plattformtilbyderne da vil måtte vurdere å kontrollere store mengder innhold, noe som øker risikoen for unødvendig sensur av innhold på internett. Dette vil igjen kunne ha negative konsekvenser for ytringsfriheten og personvernet.

For det fjerde peker det norske høringssvaret på viktigheten av å ha reguleringer for dataflyt, hvor data kan lagres, og tilgang til data. Norge bør være med på å legge til rette for fri flyt av data i Europa, men på en måte som sikrer tilgang til data og ivaretar personvernet.

Høringssvaret inneholder også en omtale av delingsøkonomien spesielt. Med utgangspunkt i at denne økonomien er i oppstartsfasen, sier det norske høringssvaret at Kommisjonen bør være forsiktig med å foreslå reguleringer. Videre peker høringssvaret på at det ikke nødvendigvis finnes én delingsøkonomi som kan reguleres, men at man må se på mangfoldet i det som kalles delingsøkonomien.

9.2.2.3 EUs meddelelse om nettbaserte plattformer⁶

Meddelelsen om nettbaserte plattformer ble lagt fram av Kommisjonen i mai 2016. Her presenterer Kommisjonen sin vurdering av nettbaserte plattformer som del av strategien for et digitalt indre marked. Vurderingen konkluderer med at nettbaserte plattformer spiller en sentral rolle i å understøtte innovasjon og vekst i det digitale indre markedet. Plattformene har revolusjonert tilgang til informasjon og de har gjort mange markeder mer effektive ved bedre å koble kjøpere og selgere av varer og tjenester. Både virksomheter og privat-

personer i EU vil derfor ha fordeler av omgivelser som tiltrekker seg og legger til rette for å dyrke fram nye innovative plattformer.

Markedsfragmentering på grunn av forskjellige nasjonale eller lokale reguleringer er et hinder for bærekraftig utvikling av nettbaserte plattformer, både for nye og etablerte markedsaktører. For eksempel trekkes det ofte fram at mens de 50 største e-handels plattformene i Europa må tilpasse seg 28 ulike regulatoriske regimer, har de seks største tilbyderne i USA og de tre største e-handels plattformene i Kina ett regulatorisk regime å forholde seg til.⁷

Kommisjonen peker også på at det finnes muligheter for framvekst av konkurransedyktige europeiske plattformer⁸, men at innovasjon må stimuleres samtidig som det tas hensyn til å beskytte legitime forbrukerinteresser. Selv om Kommisjonen skisserer enkelte løsninger, tas det ikke stilling til om nettbaserte plattformer kan ha uheldige virkninger for forbrukere og bedrifter innenfor bestemte markeder.

Kommisjonen understreker behovet for å velge regulatoriske tilnærminger som responderer direkte på utfordringene og som er fleksible og framtidsrettede. I den forbindelse pekes det på selvregulering som et egnet virkemiddel for å supplere eller styrke eksisterende reguleringer som allerede styrer deler av plattformenes virksomhet.

Kommisjonen legger til grunn fire prinsipper for utforming av politikk for digitale plattformer:

1. Like spilleregler for sammenlignbare digitale tjenester.
2. Sikre at nettbaserte plattformer opptrer ansvarlig for å beskytte kjerneverdier.
3. Legge til rette for tillit og transparens og sikre likebehandling.
4. Holde markeder åpne og ikke-diskriminerende.

For å legge til rette for en digital økonomi oppfordrer Kommisjonen alle offentlige myndigheter, interessegrupper, medlemsland og Europaparlamentet til å støtte denne tilnærmingen.

Kommisjonen arbeider med flere konkrete initiativer som del av oppfølgingen av meddelelsen. Av oppfølging med særlig relevans for delingsøkonomien kan nevnes:

⁷ EESC Opinion on Digital Single Market (TEN/574 EESC-2015)

⁸ I en studie som så på 176 av de største plattformene globalt, var kun 25 europeiske, noe som tilsvarer 4 pst. av den totale markedsverdien. Peter Evans and Anabelle Gawer (2016): «The Rise of the Platform Enterprise», The Center for Global Enterprise.

⁶ COM(2016) 288 *Online Platform and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe*

1. Pågående innsamling av data om potensielt uheldig bedrift-til-bedrift forretningspraksis for å bringe på det rene om EU-intervensjon (regulatorisk eller ikke-regulatorisk) er nødvendig for å ivareta innovasjon.
2. Pågående gjennomgang av regelverk for forbrukerrettigheter⁹ vil inkludere en vurdering av i hvilken grad eksisterende regelverk trenger oppdatering i lys av problemstillinger knyttet til nettbaserte plattformer.

På basis av disse to initiativene vil Kommissjonen definere de viktigste potensielle skadevirkningene nettbaserte plattformer vil kunne ha for skapere og forbrukere. Dersom det identifiseres skadevirkninger, vil Kommissjonen kunne vurdere om skadevirkningene best kan håndteres ved bedre håndheving av eksisterende regelverk, selvregulering eller utvidelse eller presisering av sektorspesifikke reguleringer.

Kommissjonen har også igangsatt en revisjon av regelverket for fusjoner.¹⁰ Et av spørsmålene som skal utredes, er hvorvidt omsetning skal være eneste relevante kriterium ved vurdering av fusjoner og oppkjøp, ettersom små teknologiselskaper kan ha forholdvis liten omsetning, men likevel spille en viktig rolle for konkurransen innenfor et bestemt markedssegment.

9.2.2.4 Forholdet mellom EUs anbefalinger og norsk politikk

Norge samarbeider tett med EU på det IKT-politiske området og er blant annet representert i Kommissjonens styringsgruppe for DSM-strategien: DSM Strategic Group. En av regjeringens hovedprioriteringer i IKT-politikken er dessuten at Norge skal være en del av det digitale indre markedet i Europa.

Meddelelsen om nettbaserte plattformer er i seg selv ikke bindende for Norge. Det kan imidlertid komme framtidig EU-regelverk som er avledet av meddelelsen og som for eksempel bygger på regulatoriske prinsipper presentert i meddelelsen. Utviklingstrekk i medlemslandene som påvirker veksten og utviklingen av nettbaserte plattformer, kan også fremskynde regulatoriske inngrep fra EU og føre til regulatoriske konsekvenser for Norge gjennom EØS-avtalen.

Samlet sett er det derfor mye som taler for at Norge bør forholde seg bevisst til EUs anbefalinger på disse områdene, og i den grad de er i tråd med norske prioriteringer og interesser, legge anbefalingene til grunn for egen politikktutforming.

9.3 Prosesser tilknyttet delingsøkonomien i utvalgte land

9.3.1 Innledning

I de fleste europeiske land er det i gang utredninger og politiske vurderinger av delingsøkonomien. Det er noen land – men ikke svært mange – som per i dag har gjennomført lovendringer eller politikk rettet spesielt mot delingsøkonomien. Ved siden av politiske prosesser har rettsvesenet i ulike land i forskjellig grad en rolle med å utforme rammevilkår for aktører i delingsøkonomien. Danmark, Nederland og Storbritannia er i gang med å utarbeide en politikk for delingsøkonomien på et mer overordnet plan. I Nederland er det også igangsatt et omfattende kommunalt prosjekt i Amsterdam som skal stimulere til økt delingsaktivitet blant annet gjennom intensjonsavtaler der offentlige og private aktører enes om rammer for bruk av tjenester innenfor delingsøkonomien, herunder skatteinnbetaling. I Estland foreligger det et forslag om å tilpasse transportlovgivningen til delingsøkonomien, og det er inngått et samarbeid mellom Uber og skattemyndighetene med sikte på direkte innrapportering av inntektsopplysninger fra plattformen. I Belgia er det innført forenklinger i skattesystemet og registreringskravene for individuelle tjenesteytere innenfor delingsøkonomien. Sverige har påbegynt et omfattende utredningsarbeid for å gjennomgå og tydeliggjøre de relevante lovverkene. I både Sverige og Danmark har respektive Skatteverket og SKAT fått i oppdrag å utrede delingsøkonomiens effekter, dens påvirkning på skattesystemet, samt mulighetene for å drive skattekontroll. Danmark arbeider med en samlet strategi for delingsøkonomien. I det følgende er det redegjort ytterligere for tilnærmingen i disse landene.

9.3.2 Sverige

Den svenske regjeringen vektlegger delingsøkonomiens bidrag til økt vekst, en grønn ressurseffektiv økonomi og mer fleksible tjenester til lavere priser. Det er en rekke utredninger på gang på svensk side for å kartlegge, belyse og avklare sider ved delingsøkonomien som angår brukerne,

⁹ Review of EU Consumer law (Fitness Check) som vil publiseres andre kvartal 2017.

¹⁰ ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf

skatteforhold, finansiering, konkurranseforhold og arbeidsforhold.

Konkurrenserket har fått i oppdrag å analysere hvordan delingsøkonomien påvirker konkurranseforholdene i Sverige, samt forutsetningene for en hensiktsmessig og rettferdig konkurranse. Oppdraget skal være ferdig 1. mars 2017.

Den svenske regjeringen satte i februar 2016 ut et oppdrag om å kartlegge delingsøkonomien og brukernes rettslige stilling. I regjeringens bestilling framgår det at utredningen skal gjøre en beskrivende kartlegging av ulike modeller som muliggjør transaksjoner der enkeltpersoner selger, leier ut eller gir bort materielle eller finansielle eiendeler. Utredningen skal også analysere brukernes juridiske status ved slike transaksjoner, samt drøfte hvorvidt eksisterende lovgivning er hensiktsmessig eller om det finnes eventuelle behov for lovendringer, både nasjonalt og i EU, spesielt innen forbrukerkjøpsloven, forbrukerrettslige deler av markedsføringsloven, produkt-sikkerhet, håndheving og tvisteløsning. Utredningen skal også vurdere behov for andre tiltak for å fremme delingsøkonomiens utvikling, for eksempel i form av informasjon eller samarbeid mellom ulike aktører i samfunnet. Utredningen skal være ferdig 31. mars 2017.

Skatteverket har fått i oppdrag å beskrive delingsøkonomien og vurdere hvordan den påvirker skattesystemet og skatteinntektene over tid. Skatteverket (2016) peker i sluttrapporten på tre overordnede problemområder i møte med delingsøkonomien: Eksisterende reglers anvendelse på delingsøkonomien, tilgangen til informasjon og mulighetene for å føre skattemessig kontroll.

Svakheter tilknyttet eksisterende skatteregler kommer hovedsakelig til syne på grunn av et økende omfang av transaksjoner mellom privatpersoner. Slike transaksjoner gjør det blant annet vanskelig for transaksjonens parter å vite hvem som har ansvaret for å betale arbeidsgiveravgift. Ifølge Skatteverket vil selskaper som tilbyr å formidle tjenester over delingsplattformer, som hovedregel ikke anses som arbeidsgivere, og plikter dermed ikke å betale arbeidsgiveravgift. Det er imidlertid tilfeller der selskapet kan anses som arbeidsgiver og selv plikter å betale arbeidsgiveravgift, for eksempel når plattformen selv bestemmer hvilke tjenester som skal tilbys og rammene for hvordan arbeidet skal gjennomføres. I de tilfeller der delingsøkonomiselskapet ikke kan anses som arbeidsgivere, er det kunden, altså den som har betalt for en utført tjeneste, som kan måtte betale arbeidsgiveravgiften. Dette er i seg selv ikke en ny situasjon, samme regler gjelder innenfor den

tradisjonelle økonomien når tjenester mot betaling utføres mellom personer. Foretaksmodellene innenfor delingsøkonomien medfører imidlertid at denne typen transaksjoner blir langt viktigere og mer utbredt, og øker risikoen for at aktørene gjør feil. Generelt sett gjør uklare ansvarsforhold i person-til-person transaksjoner det mer komplisert for privatpersoner å føre rett skattemelding. Overordnet konkluderer Skatteverket med at konsumenter vil tillegges et større ansvar under delingsøkonomien.

Et økt omfang av transaksjoner mellom privatpersoner øker nødvendigheten av egenrapportering av inntekt for skattemessige formål. Økt omfang av egenrapportering gjør det vanskeligere for skattytere å føre rett skattemelding. For at Skatteverket skal kunne kontrollere inntektene kreves det tilgang til kontrollmateriale. Etter praksis velger Skatteverkets kontrollvirksomhet ut områder der risikoen for skattefeil er særskilt stor, som i delingsøkonomien. Kontroll innenfor delingsøkonomien er imidlertid vanskelig å gjennomføre på grunn av begrenset kontrollinformasjon fra tredjepart. Når Skatteverkets kontroller innenfor delingsøkonomien vanskeliggjøres, medfører dette en skjevhet i hvilke aktører som utsettes for skattemessige kontroller, noe som kan øke risikoen for feil skattebehandling.

Skatteverket fastslår at det trengs veiledning og informasjon i ulike fora for å gjøre det lettere for delingsøkonomiens aktører å føre rett skattemelding. Fra Skatteverkets rapport framgår det at det mest fundamentale problemet tilknyttet delingsøkonomien er den begrensede muligheten for å føre kontroll når inntekter egenrapporteres. Skatteverket finner det derfor ønskelig å motvirke en situasjon der registrert inntekt fra delingsøkonomien utelukkende baseres på egenrapportering, og foreslår at det utredes hvordan et system for økt rapportering fra tredjepart kan innføres.

Et regjeringsoppnevnt utvalg la 1. desember 2016 fram utredningen «Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon» SOU 2016:86. I utredningen foreslår utvalget blant annet å innføre muligheter til å installere en kontrollutrustning i drosjebilen til erstatning for et ordinært taksameter. Videre foreslås det at drosjer som har installert en slik kontrollutrustning, skal være pliktig å tilslutte seg en «beställningscentral». Drosjer som er utstyrt med et taksameter, skal på sin side være tilsluttet en «redovisningscentral». Beställningscentralen skal ha som grunnleggende oppgave å ta imot bestillinger og betalinger for drosjetjenester, samt formidle transportoppdragene. Beställningscentralen skal videre, slik som redovis-

ningscentralene, samle inn, lagre og utlevere informasjon til Skatteverket. Formålet er blant annet å forbedre Skatteverkets muligheter til å drive skattekontroll av drosjevirkksomhet. I utredningen foreslås det også en regulering av samkjøring. Oftefentlig tilgjengelig transport med personbil eller lett lastebil der to eller flere personer ferdes sammen til samme sted eller i samme retning og deler på kostnadene for transporten, skal ikke være omfattet av definisjonen av «taxitrafik». Samkjøring mellom bekjente skal fortsatt være uregulert.

I en dom fra Svea Hovrätt (tilsvarende lagmannsrett) 23. mars 2016 ble en Uber-sjåfør dømt for å ha kjørt «taxitrafik» uten gyldig tillatelse for dette. Forholdet han stod tiltalt for var i løpet av en todagersperiode å ha kjørt 3–4 turer ved anvendelse av UberPOP-applikasjonen. Dommen fra Svea Hovrätt ble anket til Högsta domstolen. Högsta domstolen konkluderte med at det ikke forelå «prövningstillstånd» i den aktuelle saken, og anken ble dermed avslått. Blant annet som følge av dommen fra Hovrätten har Uber valgt å legge ned UberPOP i det svenske markedet, jf. Larsson (2016).

Den svenske regjeringen har gitt et utvalg i oppdrag å kartlegge det moderne arbeidslivets utfordringer med hensyn til arbeidsmiljø. Det skal vurderes hvorvidt gjeldene regulering om arbeidsmiljøansvar er formålstjenlige i lys av eventuelle utfordringer. Delingsøkonomien pekes ut som en aktuell utviklingstrend i denne sammenheng. Utredningen skal ferdigstilles 31. mars 2017 (Komitédirektiv 2016:1 og 2016:77).

9.3.3 Danmark

Den danske regjeringen har en grunnleggende positiv tilnærming til delingsøkonomien og ønsker å legge til rette for delingsaktivitet som kan skape økonomisk vekst og arbeidsplasser. Fra dansk side er man også positive til Europakommisjonens presentasjon av tilrådninger til medlemslandene, og til det at Kommisjonen ikke søker å regulere delingsøkonomien på europeisk nivå.

Erhvervsstyrelsen opererer med tall som viser at om lag 14 pst. av danske borgere er aktive i delingsøkonomien. Tallet er imidlertid usikkert, ettersom man ennå ikke har etablert en presis definisjon av hva som faller inn under begrepet «delingsøkonomi». Det er særlig utleie av egen bolig, eget feriehus og egen bil danskene benytter seg av. Samtidig vokser også omfanget av utleie av personlige eiendeler som husholdningsmaskiner, klær og verktøy. Det samlede omfanget gjør de-

lingsøkonomien i Danmark til en milliardindustri. Bruken av større internasjonale delingsøkonomiselsskaper som Uber og Airbnb er særlig utbredt. En spørreundersøkelse som analyseselskapet Epinion presenterte i september 2016, viser videre at fire av ti dansker som har drevet privat utleie de siste to årene, helt eller delvis unndrar utleieinntekter fra beskatning (Deloitte, 2016).

Folketinget vedtok i mars 2016 at SKAT (skatteetaten i Danmark) skal utrede delingsøkonomiens effekter på skattesystemet og skatteinntektene, samt mulighetene for å drive skattekontroll. Skatteministeriet og Erhvervs- og vekstministeriet skal presentere en samlet strategi for delingsøkonomien. Strategien var opprinnelig ventet å komme høsten 2016, men er utsatt etter at Danmark hadde regjeringsskifte i november 2016.¹¹ Den nye regjeringen oppgir i sitt regjeringsgrunnlag at strategien blir lagt fram i 2017.

På bakgrunn av regjeringsskiftet og utsettelsen av strategien for delingsøkonomien er det noe usikkert hva en slik plan vil inneholde. I de opprinnelige planene lå visse forslag til endrede skatteregler. Det ble blant annet foreslått et ekstra bunnfradrag for utleie av helårsboliger, rom og fritidsboliger når utleien skjer utenom næringsvirksomhet og gjennom utleiebyråer eller delingsplattformer. Det ble presentert som et krav at delingstjenesten man benytter seg av, skal ha inngått et forpliktende samarbeid med danske skattemyndigheter om automatisk innberetning av inntekter.

Det ble også presentert et forslag om en informasjons- og veiledningsportal som skal bidra til at delingsøkonomiens aktører enkelt får svar fra myndighetene på sine spørsmål. Den internettbaserte portalen skulle være et konkret svar på danske delingsøkonomiselsskapers ønske om å få en raskere og mer effektiv avklaring av hvilke regler som gjelder på ulike områder. Portalen skulle også informere om det juridiske ansvaret aktører påtar seg når det gjelder forsikring av utleiebolig og yrkesforsikring av motorvogn.

Til tross for at danske myndigheter generelt sett stiller seg positive til delingsøkonomien og dens iboende vekstpotensial, erkjenner regjeringen også de utfordringene som kommer i kjølvannet av delingsøkonomien. Utfordringer tilknyttet forbrukervern, skatte- og konkurranseforhold og arbeidsmarkedstilknytning har fått en sentral

¹¹ Regjeringen Løkke Rasmussen III tiltrådte 28. november 2016 etter at partiet Venstre, som tidligere hadde regjert alene, inngikk i regjeringskoalisjon med Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti.

plass i den politiske diskusjonen. Gitt dagens omfang av delingsøkonomisk aktivitet fastslår regjeringen imidlertid at eksisterende lovverk langt på vei er dekkende, og at det ikke er ønskelig å utarbeide et nytt regelverk særlig tilpasset delingsøkonomien. Snarere ønsker man å gi god veiledning om eksisterende regelverk og forholde seg til eventuelle regulatoriske problemstillinger på en «ad hoc»-basis.

Den danske regjeringen vil i sin strategi ikke ta stilling til spørsmål om lovligheten ved transporttjenesten Uber. I dom 8. juli 2016 ble seks Ubersjåførere dømt til bøter for brudd på den danske taxiloven. Retten fant at motorvogntransport mot vederlag via Uber-applikasjoner er å regne som «erhvervsmessig personbefordring» og at kjøring uten løyve er straffbart. Avgjørelsen ble anket til Østre Landsret som avsa dom i saken den 18. november 2016. Landsretten slo fast at den aktuelle kjøringen var foretatt i strid med den danske taxiloven idet kjøringen ikke kunne anses som samkjøring og ble foretatt uten gyldig tillatelse for taxikjøring.

Den nye regjeringen presenterte i desember 2016 en skisse til framtidig taxilovgivning med følgende hovedpunkter:

- *Opphevelse av antallsbegrensning på taxiløyver*
Alle som oppfyller generelle krav til taxiløyve, skal ha rett til å få utstedt et løyve. Det blir ikke lenger kommunenes ansvar å vurdere hvorvidt det er behov for utstedelse av flere løyver, og någjeldende krav til egenkapital oppheves. Den någjeldende geografiske begrensningen, som medfører at en taxi kun kan kjøre i én kommune – eller i Storkøbenhavn – oppheves. Taxivirksomhet skal kunne drives på tvers av kommunegrensene.
- *Fjerne unødige adgangsbARRIERER*
Taxiløyvet skal slås sammen med andre tillatelser til yrkesmessig persontransport som limousinekjøring, offentlig servicetrafikk og ambulansetjenester.
- *Forbrukerbeskyttelse*
For såkalt «gadekørsel», hvor taxien praies av kunden på gaten, opprettholdes et system med maksimalpriser. For bestilte turer vil det åpnes for fri prisdannelse. Hvis turen ikke avregnes med taksameter, skal kunden ved bestillingen ha samtykket til en maksimal pris for turen og/eller prisutregningsmetoden. Hvis kunden klager, vil bevisbyrden påhvile taxiselskapet.
- *Det skal betales skatt*
Taxiselskaper skal påse at følgende opplysninger innhentes, oppbevares i en nærmere av-

grenset periode og deles med myndighetene: Identifikasjon av løyveinnehaver og sjåfør, GPS-koordinater for turer, turens lengde og betaling for denne.

- *Servicenivå*
Taxiselskapene skal selv kunne bestemme sitt eget servicenivå med hensyn til blant annet åpningstider (mens det i dag er et krav om å holde døgnåpent) og geografisk dekningsområde.

9.3.4 Finland

Finske myndigheter er i gang med en reform av transportlovgivningen, «transportbalken», som skal samle reguleringer av transportmarkedet under én lov. Lovforslaget er sendt til Riksdagen for behandling. Formålet med reformen er å fremme nye servicemodeller og ivareta brukernes behov, gjøre markedsadgang enklere og fremme interoperabilitet mellom ulike deler av transportsystemet.

Transportbalken legger opp til å fjerne antallsreguleringen (behovsprøvingen), samt gjøre flere forenklinger i drosjereguleringen for øvrig. Nåværende bestemmelser om stasjonsplass og maksimalpriser endres. Aktørene skal meddele sin stasjonsplass og sine «jourtider», det vil si sitt hovedsakelige virksomhetsområde og under hvilke tider tjenestene er tilgjengelig. Trafiksikkerhetsverket skal ved behov kunne utferdige forskrifter om prisene for taxitjenester dersom prisene blir urimelig høye. I henhold til det nye forslaget skal løyver kunne tildeles transportoperatører. Det legges også opp til sikkerhetskrav knyttet til den enkelte sjåfør, og det vil være operatørens ansvar å påse at den enkelte sjåfør oppfyller disse kravene. Formålet med endringene er å gi like vilkår for alle operatører og legge til rette for at den enkelte kan utvide virksomheten sin.

For øvrig har finske myndigheter gitt veiledning om hvordan inntekter fra tjenester som Uber og Airbnb skal beskattes. Det planlegges også en nærmere veiledning om overnattingstjenester i private hjem i regi av arbeids- og næringsdepartementet. De finske forbrukermyndighetene benytter veiledning og forhandlinger med aktører for å sikre at plattformene informerer deltakerne om kravene etter forbrukervernreglene.

9.3.5 Island

Island har ikke gått systematisk til verks for å følge opp «A European agenda for the collaborative economy», men håndterer aktuelle problem-

stillinger etter hvert som disse dukker opp. Islandske myndigheter har først og fremst tatt tak i utleie av rom via delingsplattformer som Airbnb, og 31. mai 2016 ble det vedtatt en ny lov som forenkler prosedyrene for utleie av rom innenfor et visst volum per år. I henhold til den nye loven trenger ikke en person som leier ut rom/eiendom inntil 90 dager per år, å skaffe seg statlig lisens. Det settes imidlertid en oppad grense for inntekt på 1 mill. islandske kroner per år (om lag 70 000 norske kroner). De som har til hensikt å leie ut rom/eiendom, må registrere dette hos kommunale myndigheter hvert år. Hvis utleien overstiger 90 dager i året eller inntekten overstiger 1 mill. islandske kroner, kan kommunen frata eier retten til å drive utleie. Det kan også utstedes bøter.

9.3.6 Storbritannia

Storbritannia var tidlig ute og har en, i europeisk sammenheng, stor delingsøkonomi. Høsten 2014 nedsatte det britiske næringsdepartementet et utvalg om delingsøkonomien – som skulle gi råd om hvordan Storbritannia kan bli et globalt senter for denne sektoren. Næringsministeren mottok i november 2014 rapporten «Unlocking the sharing economy – An independent review» (Woskcow, 2014). Rapporten har flere forslag til hvordan myndighetene generelt kan oppfordre til innovasjon og legge til rette for delingsøkonomien, blant annet ved at offentlig sektor i større grad tilbyr og etterspør delingstjenester. Videre foreslås det at myndighetene etablerer Innovation Lab, som inkubator og forskningssenter for delingsøkonomien, og setter i gang et pilotprosjekt med en «delingsby». Delingsøkonomiselskapene oppfordres til å danne sin egen interesseorganisasjon. Rapporten inneholder også spesifikke anbefalinger for overnattingstjenester og annen boligdeling, persontransport og deling av tid, kompetanse og oppgaver (småjobber).

For overnattingstjenester og boligdeling legger utredningen til grunn at delingsaktører får samme krav som andre etter aktivitetsnivå, definert for eksempel ved omsetning, antall senger eller antall døgn man leier ut. Alvorlige brudd på reguleringer og skatteregler må sanksjoneres, og myndighetene må arbeide sammen med delingsøkonomiselskapene for at alle regler blir overholdt. Utredningen oppfordrer også myndighetene til å sette klare minimumsstandarder for helse og sikkerhet, som skal gjelde alle overnattingstjenester, også de som formidles via delingsplattformer. Delingsøkonomiselskapene må selv ta ansvar for å informere utleievertene om regel-

verket og henvise til rådgivning fra aktuelle myndigheter.

Woskcow-utredningen mottok mange innspill om at skattereglene var uklare og at det var vanskelig å vite hvor mye skatt man skal betale av inntekter formidlet via delingsplattformer. Utredningen anbefaler at de britiske skattemyndighetene utgir en veileder om skatt og delingsøkonomi, og etablerer en nettbasert skattekalkulator som gir delingsaktører enkel informasjon om hvor mye skatt de skal betale.

Med hensyn til småjobber har det vært uttalt at delingsøkonomien kan lede til et kappløp mot bunnen om både lønn og arbeidstakerrettigheter, men ifølge Woskcow-rapporten synes dette ikke å være tilfelle i Storbritannia. Utvalget mener imidlertid at myndighetene bør klargjøre tilknytningsformen til personer som tar jobber formidlet via plattformer, og at delingsøkonomiselskaper som formidler småjobber, bør forplikte seg til at det ikke betales under minstelønn (Living Wage). For persontransport foreslår utvalget at sjåfører som har gjennomgått nødvendig sikkerhetssjekk, bør ha lov til å tjene penger på «samkjøring», men bare når det å ta med passasjerer mot betaling ikke er hovedformålet med reisen.

Den britiske regjeringen la i mars 2015 fram et dokument (Government Response) der den stiller seg positivt til mange av forslagene i Woskcow-rapporten (Britiske regjering, 2015a). Blant annet forslag om mer delingsaktivitet i offentlige anskaffelser og at offentlige arbeidskontorer i særlig grad skal promotere arbeid formidlet gjennom plattformer, skal følges opp. Skatteetaten skal komme med veiledning og etablere en nettbasert kalkulator om skatt for delingsaktører. Regulering av boliger mener regjeringen allerede er rimelig tilpasset bruksformålet, og foreslår ikke vesentlige endringer. Utleie av møblerte rom i egen bolig er også skattestimulert med bunnfradrag, som da var inntil 4 250 britiske pund.¹² Angående samkjøring slutter regjeringen seg til anbefalingen om at det bare skal være lov å ta betalt for å ta med betalende passasjerer når dette ikke er hovedformålet med reisen. Når det gjelder arbeidstakerbegrepet, vises det til en rapport om skattytere med uklar status, jf. boks 8.3.

Delingsøkonomiselskapene etablerte i 2015 en egen interesseorganisasjon (Sharing Economy UK). Senere har det blitt opprettet en «Emerging Industry Action Group» med representanter fra myndighetsorganer og interesseorganisasjonen.

¹² Fritaket omfatter også små overnattingsvirksomheter i form av Bed-and-breakfast og gjestehus.

Gruppen skal identifisere reguleringer som hindrer framvekst av delingsøkonomien, og jobbe for å fjerne disse. Uber har blitt utelukket fra å delta, fordi selskapet oppfattes å ikke drive etter en delingsøkonomisk modell, men snarere er et «taxi-selskap med en app».

Bunnfradraget for utleie av møblert rom ble økt til 7 500 britiske pund fra april 2016. Den britiske regjeringen har også varslet to andre skattelettelser rettet mot delingsaktører, som iverksettes fra april 2017 (Britiske regjering, 2016). Inntekter fra utleie av eiendom vil være skattefritt opp til 1000 britiske pund, og tilsvarende for inntekter fra handel. Skattyter med inntekter over 1000 britiske pund fra henholdsvis eiendomsutleie og handel kan velge å bruke dette som et sjablongfradrag framfor å beregne faktiske kostnader. Bunnfradraget for leieinntekter gjelder all utleie av eiendom, men kan ikke brukes i tillegg til bunnfradraget for utleie av møblert rom i egen bolig. Skattelettelsene er ment å øke antall mikroentreprenører.

9.3.7 Nederland

Den nederlandske regjeringen, ved økonomiministeren, la fram sitt syn på delingsøkonomien for det nederlandske parlamentet 18. desember 2015. I likhet med andre europeiske land vektlegger Nederlands regjering delingsøkonomiens bidrag til effektiv ressursutnyttelse og bærekraft. Regjeringen gir også uttrykk for at offentlige interesser, som ivaretagelse av forbrukerrettighetene, kan bli bedre ivaretatt gjennom digitale og ikke-digitale plattformer. Den nederlandske regjeringen understreker viktigheten av et regelverk som legger til rette for utviklingen av digitale plattformer og som gir plass til nyskaping og innovasjon. Dette innbefatter også en framtidsrettet og fleksibel lovgivning. Regjeringen ønsker således å forenkle beskatning innenfor delingsøkonomien. En ny og generisk lovgivning anses ikke hensiktsmessig, grunnet de raske utviklingene i delingsøkonomien og de store variasjonene mellom de digitale delingsplattformene.

Nederland har opphevet plikten til å ha taksa-meter i drosjer så lenge en pris har blitt avtalt på forhånd. Like fullt har UberPOP blitt erklært ulovlig. De andre variantene av Uber er fremdeles lovlig, men føreren må ha taxilisen.

Det er etablert en organisasjon med delingsøkonomiselskaper, tradisjonelle selskaper, myndigheter og forskningsinstitusjoner, shareNL, som blant annet støtter pilotprosjekter innenfor delingsøkonomien. Blant annet har shareNL ambisjoner om å gjøre Amsterdam til en «delingsby»

gjennom prosjektet «Amsterdam Sharing City». Initiativet består av mange lokale pilotprosjekter og er støttet av etablert næringsliv, gründere, skoler og andre offentlige institusjoner. Kommunen støtter også opplegget, og det utvikles en nasjonal plattform for «delingsbyer». Regjeringen viser til en intensjonsavtale (memorandum of understanding) mellom Airbnb og Amsterdam kommune som et eksempel på en god tilnærming for at offentlige og private aktører kan enes om rammer for bruk av tjenester innenfor delingsøkonomien. Etter intensjonsavtalen skal Airbnb blant annet håndheve reglene om hvor mange netter i året (maksimum 60) et bosted kan leies ut via tjenesten og stå for innkreving av 5 pst. turistskatt fra utleiere til kommunen.

9.3.8 Belgia

Det belgiske parlamentet vedtok i juli 2016 forenklinger i skattesystemet og reduserte satser eller fritak for tjenesteytere innenfor delingsøkonomien (Digital Belgium, 2016). Det ble innført en ny type inntekt i skattesystemet: «diverse inntekter» (miscellaneous income). For slike inntekter gis et sjablongfradrag for kostnader, slik at 50 pst. av bruttoinntekten fra salg av tjenester mellom enkeltindivider via plattform skatlegges med sats 20 pst., noe som tilsvarende 10 pst. av omsetningen, og tjenesteyterne er ikke forpliktet til å betale trygdeavgift. De fleste aktiviteter i delingsøkonomien ville ellers skatlegges med 33 pst. av nettoinntekt, dvs. minus fradrag, og trygdeavgift kommer i tillegg til dette. Den lave skattesatsen vil gjelde for et maksimalt årlig beløp som indeksreguleres, i dag om lag 5 000 euro. Har man inntekt fra salg av tjenester mellom enkeltindivider som overstiger maksimumsbeløpet, blir man skattlagt som selvstendig næringsdrivende. Skattesatsen for tjenestsalget blir da høyere, og den næringsdrivende må betale trygdeavgift. Til gjengjeld opptjener disse også trygde- og pensjonsrettigheter.

Som et ledd i skattesystemforenklingen er det også bestemt at de aktuelle tjenesteyterne ikke skal rapportere sine egne inntekter og betale skatten individuelt, men at de digitale plattformene som er en del av systemet, holder tilbake 10 pst. av inntektene og sender den relevante informasjonen til skattemyndighetene. Det administrative arbeidet blir også minimert for tjenesteyterne ved at de ikke trenger å registrere seg i bedriftsregisteret.

For at en skattyter skal kunne dra nytte av de nye reglene, må inntekten være en bibeskjeftigelse og ikke skje som ledd i profesjonell næring.

Aktiviteten må dessuten være i form av tjenester mellom privatpersoner. Aktiviteten må skje på grunnlag av avtaler som har blitt satt opp av en godkjent digital plattform eller en digital plattform satt opp av myndighetene, og betalingen skal utelukkende organiseres gjennom plattformen. En tjenestyrer som også tilbyr liknende tjenester via andre kanaler enn en digital plattform, eller til bedrifter, vil ikke ha anledning til å benytte ordningen.

9.3.9 Estland

Den estiske regjeringen har stilt seg positiv til delingsøkonomien, og ser dette i sammenheng med en rekke initiativ for å gjøre Estland verdensledende i bruk av digitale tjenester. For eksempel har statsministeren framholdt at forretningsmodellen ikke bare styrker konkurranse og tjenestenivå samt oppmuntrer flere til å bli entreprenører, men også kan bli en del av løsningen på Estlands problem med liten befolkning (Estlands regjering, 2016a). Samtidig er det påpekt utfordringer tilknyttet skattlegging, forbrukerrettigheter og konkurransevridning. Også i Estland er det debatt om sikring av sosiale rettigheter under delingsøkonomien. Kritikere frykter at delingsøkonomien fører med seg et arbeidsmarked uten klare grenser og rettigheter, og at fleksibiliteten i delingsøkonomien går på bekostning av den enkeltes helse og anstendige lønninger. Regjeringen som tiltrådte i november 2016, har som en del av sin plattform å fornye arbeidsmarkedet og inntektsskatten på basis av endringer i arbeidsforhold, blant annet fjernarbeid, multiple jobber og delingsøkonomi (Estlands regjering, 2016b).

Parlamentet i Estland (Riigikogu) har til behandling et endringsforslag til lov om offentlig transport, som innebærer en legalisering og regulering av delingskjøring. I lovforslaget omtales dette som formidlet bestillingskjøring («on-demand ride sourcing»). Formidlet bestillingskjøring defineres som noe annet enn en taxitjeneste, samtidig som det stilles konkrete krav for å ivareta passasjerenes trygghet og sikkerhet. Blant annet skal bestilling kun skje gjennom digitalt bestillingssystem, mens tradisjonelle taxier har fremdeles eksklusiv rett til telefonbestillinger og å plukke opp passasjerer fra gate og taxiholdeplass.

Ved å regulere «transporttjenester som likner taxi-tjenester, men som foregår i privat regi» tar forslagsstillerne sikte på å tilrettelegge for innovativ virksomhet, samtidig som forbrukernes sikkerhet ivaretas. Formålet med lovforslaget er å etablere en minimumsstandard for de nye tjenestene slik at innholdet styres av markedet med så lite statlig innblanding som mulig. På denne måten tas det sikte på å stimulere til økt konkurranse, større utvalg og lavere priser. Lovforslaget framhever også miljøgevinsten, med fokus på formidlet bestillingskjøring som en konkurrent til privatbilismen snarere enn til taxinæringen.

Forslaget om å tillate og regulere delingskjøring har vært drøftet i næringskomiteen i Riigikogu, som kom til enighet om flere sentrale spørsmål (Estlands parlament, 2016). Komiteen sluttet seg til at formidlet bestillingskjøring bare skal tilbys gjennom digitale plattformer. Ettersom de nye tjenestene ikke får taxiskilt på bilen, vil kollektivfelt fortsatt være forbeholdt tradisjonell taxi. Før oppstart av aktiviteten må plattformen registrere seg i skatteregisteret og sjåførene i enhetsregisteret. Sjåføren må ha god vandel, førerkort og være eier eller autorisert sjåfør til bilen. Forbrukerne skal få forståelig informasjon om pris før turen, herunder maksimalpris. Plattformen skal ha et tilbakemeldingssystem som formidler vurderinger fra tidligere brukere til de som ønsker å benytte en sjåfør. Regelverket i transportloven skal legge til rette for rapportering av inntekter og andre skatteopplysninger via plattformen.

Under lovarbeidet har det vært diskutert flere forslag om å begrense hvem som kan utøve formidlet bestillingskjøring. Næringskomiteen i Riigikogu har imidlertid avvist forslag om en øvre inntektsgrense på 16 000 euro per år og at bare privatpersoner skulle kunne tilby slik kjøring. Også selskaper skal kunne tilby formidlet bestillingskjøring, men det skal være en autorisert sjåfør til den enkelte bil. Det er ventet en endelig behandling av forslagene i Riigikogu våren 2017 og at de nye bestemmelsene iverksettes i 2018. Parallelt med den politiske behandlingen har skatteetaten i Estland samarbeidet med Uber om å utvikle et system for rapportering av inntekter og forskuddstrekk av skatt via applikasjonen, se boks 8.1.

Referanser

- Acemoglu, D., & D.H. Autor (2011). Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings. In O. Ashenfelter, & D.E. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics, Vol 4B*, 1043–1171. Elsevier.
- Airbnb (2016a). *Den økonomiske effekten av husdeling i byer rundt om i verden*. Rapport.
- Airbnb (2016b). *Airbnb i Norge – Et overblikk*. Rapport.
- Akerlof, G. A. (1970). The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.
- Bekken, J.-T. (2003). *Reguleringer av drosjenæringen – en litteraturstudie for norske forhold*. TØI-rapport 646/2003, Transportøkonomisk institutt.
- Bergene, A.C., C. Egeland, P.B. Hansen, & C.T. Wathne (2015). *Når unntaket blir en del av regelen. En kunnskapsoversikt over forskning på midlertidige ansettelser*. AFI-rapport 1/2015, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Berglann, H., E. Moen, K. Røed, & J.F. Skogstrøm (2011). Entrepreneurship: Origins and returns. *Labour Economics*, 18, 180–193.
- Blix, M. (2015). *The economy and digitalization – opportunities and challenges*. Report.
- Botsman, R., & R. Rogers (2011). *What's mine is yours – how collaborative consumption is changing the way we live*. HarperCollinsPublishers.
- Britiske regjering (2015a). *Independent review of the sharing economy. Government response*. Department for Business, Innovation and Skills.
- Britiske regjering (2015b). *Employment Status Report*. Office of Tax Simplification.
- Britiske regjering (2016). *Income tax: new tax allowance for property and trading income*. Policy Paper, 5.12.2016.
- CMA (2015). *Online reviews and endorsements – Report on the CMA's call for information*. Competition & Markets Authority.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, New Series 4(16), 386–405.
- Codagnone, C., F. Abadie, & F. Biagi (2016). *The Future of Work in the 'Sharing Economy. Market Efficiency and Equitable Opportunities or Unfair Precarisation?* JRC Science for Policy Report EUR 27913 EN, Institute for Prospective Technological Studies.
- Cohen, M., & A. Sundararajan (2015). Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy. *University of Chicago Law Review*, 82, 116–133.
- Cohen, P, R. Hahn, J. Hall, S. Levitt, & R. Metcalfe (2016). *Using Big Data to Estimate Consumer Surplus: The Case of Uber*. NBER Working Paper No. 22627, September 2016. National Bureau of Economic Research.
- Cramer, J., & A.B. Krueger (2016). Disruptive Change in the Taxi Business: The Case of Uber. *American Economic Review*, 106(5), 177–182.
- Deloitte (2016). *Fire ud af 10 indrømmer skattesnyd med udlejning*. Pressemelding, 8.9.2016.
- Deloitte Access Economics (2015). *The Sharing Economy and the Competition and Consumer Act*. Australian Competition and Consumer Commission. Report.
- Demary, V. (2014). *Competition in the Sharing Economy*. IW policy paper 19/2015, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Diamond, P. A. (1971). A Model of Price Adjustment. *Journal of Economic Theory*, 3(2), 156–168.
- Digital Belgium (2016). *Belgian government approves simple and low tax rates for sharing economy*. [Internett] 30.06.2016. Hentet 22.10.2016 fra www.digitalbelgium.be/en#news-214.
- Engebretsen, L.S., K.G. Salvanes, & J.F. Vassengen (2012). Midlertidige stillinger – et springbrett til permanente stillinger? *Økonomiske analyser*, 5/2012, 33–37. Statistisk sentralbyrå.
- Ericsson (2014). *Mobility Report, November*.
- Estep, M. (2016). *Rekordrask vekst i bruken av «delingsøkonomiske tjenester», viser ny undersøkelse*. [Internett] NTB 20.9.2016. Hentet 29.9.2016 fra www.medier24.com/nyheter/rekordrask-vekst-i-bruken-av-delingsokonomiske-tjenester-viser-ny-undersokelse/

- Estlands parlament (2016). *Economic Affairs Committee sent the on-demand ride sourcing bill to the factions*. Pressemelding 12.12.2016.
- Estlands regjering (2016a). Prime Minister's Speech in the Tartu Vanemuine Concert Hall on February 23 2016.
- Estlands regjering (2016b). Basic Principles of the Government Coalition between the Estonian Centre Party, the Estonian Social Democratic Party, and Pro Patria and Res Publica Union (IRL) for 2016–2019.
- Eurofound (2015). *New forms of employment*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Europakommisjonen (2001). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee Tax policy in the European Union – Priorities for the years ahead*. COM(2001) 260.
- Europakommisjonen (2016a). *Online Platforms and the Digital Single Market – Opportunities and Challenges for Europe*. Communication from the Commission, COM (2016) 288.
- Europakommisjonen (2016b). *Opinion of the European Economic and Social Committee on 'The effects of digitalisation on the services sector and employment in relation to industrial change'*. Official Journal of the European Union, C 13/161.
- Europakommisjonen (2016c). *Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control. Evaluation Roadmap* [Internett] 3.8.2016. Hentet 22.10.2016 fra ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_comp_003_evaluation.pdf
- Europakommisjonen (2016d). *A European agenda for the collaborative economy*. Communication from the Commission, COM (2016) 356.
- Europakommisjonen (2016e). *European agenda for the collaborative economy – supporting analysis*. Commission Staff Working Document, SWD (2016) 184.
- Europakommisjonen (2016f). *Guidance on the Implementation/Application of Directive 2005/29/EC on Unfair Commercial Practices*. Commission Staff Working Document, SWD (2016) 163.
- Felländer, A., C. Ingram, & R. Teigland (2015). *The Sharing Economy: Embracing Change with Caution*. Entreprenørskapsforum.
- Forbrukerombudet (2016). *Brukeromtaler i markedsføring*. Veiledning, mars 2016.
- Forbrukerrådet (2013). *Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013*.
- Forbrukerrådet (udatert). *Veileder til lov om opplysningsplikt og angrerett ved fjernsalg og salg utenom faste forretningslokaler (Angrerettloven)*.
- Fritz, M. (2014). *European statistics on accidents and occupational diseases: Comparing atypical and permanent workers*. Presentasjon fra Eurostat til møte i EUs Senior Labour Inspectors Committee (SLIC) 13.11.2013.
- FTC (2015). *The «Sharing» Economy: Issues Facing Platforms, Participants, and Regulators*. June 9, 2015 Workshop Transcript, Federal Trade Commission.
- Furuholmen, J.M. (2016). *Delingsøkonomiens fremvekst. Effekten av Airbnb på hotellbransjen i Norge*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo.
- Gansky, L. (2010). *The Mesh. Why the future of business is sharing*. Portfolio Penguin.
- Goos, M., A. Manning, & A. Salomons (2014). Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring. *American Economic Review*, 104(8), 2509–2526.
- Goudin, P. (2016). *The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy – Economic, Social and Legal Challenges and Opportunities*. Study, European Parliamentary Research Service.
- Grimsby, G., L.S. Eide, & L.A. Grünfeld (2016). *Organisering av arbeidsliv. Forskjeller i skatt og tilgang på velferdsgoder*. Menon-publikasjon nr. 55/2016.
- Grünfeld, L.A., K.G. Salvanes, H. Hvide, T.B. Jensen, & J.F. Skogstrøm (2016). *Selvstendig næringsdrivende i Norge. Hvem er de og hva betyr de for fremtidens arbeidsmarked?* Menon-publikasjon nr. 14/2016.
- Haakestad, H., & E.B. Sterri (2015). *Lærevilkår i norsk arbeidsliv. Utjevning eller mot nye kompetansegap?* Fafo-rapport 2015:09.
- Hall, J. V., & A.B. Krueger (2016). *An Analysis of the Labor Market for Uber's Driver-Partners in the United States*. Working Paper 22843, National Bureau of Economic Research.
- Harris, S., & A. B. Krueger (2015). *A proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The «Independent Worker»*. Policy brief 2015–10, The Hamilton Project.
- Holmen, R.B., P.B. Maurseth, M.G. Theie, C.W. Gierløff, & T.H. Løge (2015). *IKTs bidrag til økt verdiskaping i norsk næringsliv og det offentlige rolle som fasilitator for vekst frem mot 2020*. Menon-publikasjon nr. 36/2015.
- Horton, J., & J. Golden (2015). *Reputation inflation in an Online Marketplace*. Working paper, 16 February 2015.

- Horton, J.J. (2016). The Effects of Algorithmic Labor Market Recommendations: Evidence from a Field Experiment. *The Journal of Labor Economics* (kommer).
- Hotvedt, M. J. (2016). Arbeidsgiveransvar i formidlingsøkonomi? Tilfellet Uber. *Lov og Rett*, 55(8), 484–503.
- Huws, U., & S. Joyce (2016a). *Size of the UK's «Gig Economy» revealed for the first time*. Crowd working survey, February 2016.
- Huws, U., & S. Joyce (2016b). *Size of the Sweden's «Gig Economy» revealed for the first time*. Crowd working survey, March 2016.
- Huws, U., & S. Joyce (2016c). *New estimate of the size of Dutch 'Gig Economy'*. Crowd working survey, June 2016.
- Huws, U., & S. Joyce (2016d). *Character Austria's 'Gig Economy' revealed for the first time*. Crowd working survey, September 2016.
- Härmä, M. (2006). Workhours in relation to work stress, recovery and health. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 32(6), 502–514.
- IBFD (2016). *France: Amending Finance Bill 2016 – first round of discussions completed*. Tax News Service, 12.12.2016.
- Ifop (2016). *Enquête auprès des partenaires chauffeurs actifs sur Uber*. [Internett] 22.1.2016. Hentet fra www.ifop.com/?option=com_publication&type=poll&id=3277
- ILO (2016a). *World Employment and Social Outlook 2016: Transforming jobs to end poverty*. International Labour Office – Geneva.
- ILO (2016b). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. International Labour Office – Geneva.
- Innst. 4 L (2014–2015). *Innstilling fra finanskomiteen om skatter, avgifter og toll 2015 – lovsaker*.
- Jesnes, K., B.S. Øistad, K. Alsos, & T. Nesheim (2016). *Aktører og arbeid i delingsøkonomien*. Delrapport. Fafo i samarbeid med SNF.
- Jordet, A., & T. Lehne (2016). *Utfordringer med delingsøkonomien. Er Airbnb en konkurrent til hotellnæringen?* Masteroppgave, Norges Handelshøyskole.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Andelseiers adgang til å drive korttidsutleie gjennom Airbnb*. Tolkningsuttalelse 7.12.2015.
- Konkurransetilsynet (2015). *Et drosjemarked for fremtiden*. Rapport.
- Koopman, C., M. Mitchell, & A. Thierer (2015). The Sharing Economy and Consumer Protection: The Case for Policy Change. *The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law*, 8(2), 529–545.
- Larsson, L. (2016). *Uber tvärvänder – lägger ned omstridda tjänsten*. [Internett] Dagens Nyheter 11.5.2016. Hentet fra <http://www.dn.se/ekonomi/uber-tvarvander-lagger-ned-omstridda-tjansten/>
- LO (2016). *Notat om «Samhandlingsøkonomien», juni 2016*. Landsorganisasjonen i Norge.
- Loite, M. (2016). *e-stonian look at collaborative economy*. Presentasjon for EU eCommerce Expert Group 13.10.2016.
- Longva, F., O. Osland, & M.D. Leiren (2010). *Omreguleringer i drosjemarkedet – hvilke alternativer finnes og hva blir konsekvensene?* TØI rapport 1054/2010, Transportøkonomisk institutt.
- Malone, T. W., J. Yates, & R. I. Benjamin (1987). Electronic Markets and Electronic Hierarchies. *Communications of the ACM*, 30(6), 484–497.
- Manyika, J., S. Lund, K. Robinson, J. Valentino, & R. Dobbs (2015). *A Labor Market That Works: Connecting Talent with Opportunity in the Digital Age*. Report, McKinsey Global Institute.
- Mattilsynet (2014). *Lokalmat*. [Internett] 17.6.2014. Hentet 14.12.2016 fra www.mattilsynet.no/mat_og_vann/produksjon_av_mat/Lokalmat/
- Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv – Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*.
- Mellet, K., T. Beauvisage, J.S. Beuscart, & M. Trepspeuch (2014). A «Democratization» of Markets? Online Consumer Reviews in the Restaurant Industry. *Valuation Studies*, 2(1), 5–41.
- Munger, M. (2015). Coase and the 'sharing economy'. In C. Veljanovski (ed.): *Forever Contemporary: The Economics of Ronald Coase*. The Institute of Economic Affairs.
- Nelson, L.N. (2015). *Lyft can pick you up at LAX starting Wednesday*. [Internett] Los Angeles Times 22.12.2015. Hentet 17.10.2016 fra www.latimes.com/local/california/la-me-ln-lyft-lax-pickups-20151222-story.html
- Nergaard, K. (2016). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Nullpunktsanalyse*. Fafo-rapport 2016:07.
- Nielsen (2014). *Is sharing the new buying?* The Nielsen Company.
- NOU 2004: 3 *Arbeidsskadeforsikring*.
- NOU 2004: 5 *Arbeidslivslovutvalget – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*.
- NOU 2007: 8 *En vurdering av særavgiftene*.

- NOU 2010: 6 *Pensjonslovene og folketrygdreformen I – Utredning nr. 23 fra Banklovkommisjonen.*
- NOU 2012: 13 *Pensjonslovene og folketrygdreformen II – Utredning nr. 26 fra Banklovkommisjonen.*
- NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.*
- NOU 2015: 5 *Pensjonslovene og folketrygdreformen IV – Utredning nr. 29 fra Banklovkommisjonen.*
- NOU 2016: 1 *Arbeidstidsutvalget – Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet.*
- NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk.*
- NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskomisjonens andre rapport.*
- NOU 2016: 6 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016.*
- NyAnalyse (2015). *IKT og produktivitet – Betydningen av IKT for produktivitetsveksten i Norge.* Rapport.
- O'Neill, J.W., & Y. Ouyang (2016). *From Air Mattresses to Unregulated Business: An Analysis of the Other Side of Airbnb.* Penn State University.
- OECD (2013). *Employment outlook.* OECD Publishing.
- OECD (2014). *Employment outlook.* OECD Publishing.
- OECD (2015a). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All.* OECD Publishing.
- OECD (2015b). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1–2015 Final Report.* OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.
- OECD (2016a). *Competition Assessment Toolkit: Volume 1: Principles.* Version 3.0.
- OECD (2016b). *New forms of work in the digital economy. 2016 ministerial meeting on the digital economy. Technical report.* OECD Digital economy papers No 260, OECD Publishing.
- OECD (2016c). *New markets and new jobs. 2016 ministerial meeting on the digital economy. Background report.* OECD Digital economy papers No. 255, OECD Publishing.
- OECD (2016d). *Protecting Consumers in Peer Platform Markets – Exploring the Issues. 2016 Ministerial Meeting On The Digital Economy. Background Report.* OECD Digital Economy Papers No. 253, OECD Publishing.
- O'Sullivan, F. (2016). *Europe's Crackdown on Airbnb.* [Internett] CityLab 20.6.2016. Hentet 9.9.2016 fra www.citylab.com/housing/2016/06/european-cities-crackdown-airbnb/ 487169/
- Ot.prp. nr. 55 (2007–2008) *Om lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven).*
- Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).*
- Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) *Om lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova).*
- Ot.prp. nr. 82 (2000–2001) *Om lov om endringer i lov 4. juni 1976 nr. 63 om samferdsel.*
- Ot.prp. nr. 86 (1997–98) *Ny skattelov.*
- Ot.prp. nr. 86 (1984–85) *Om lov om endringer i lov 4. juni 1976 nr. 63 om samferdsel.*
- Pedersen, S., O. Haavardsholm, & H. Vennemo (2016). *Delingsøkonomiens betydning for norsk økonomi – i dag og i fremtiden.* Rapport 2016/45, Vista Analyse.
- Pilskog, G.A. (2016). *Færre drosjekundar gjev høgare prisar. Samfunnspeilet, 3/2016, 9–14.* Statistisk sentralbyrå.
- Proba (2016). *Skatteregler og velferdsordninger for selvstendige.* Proba Samfunnsanalyse.
- Prop. 1 LS (2016–2017) *Skatter, avgifter og toll 2017.*
- Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold).*
- Prop. 193 L (2012–2013) *Lov om arbeidsskade-forsikring.*
- Prop. 124 L (2012–2013) *Endringer i yrkestransportlova (gjennomføring av forordning (EF) nr. 1071/2009, 1072/2009 og 1073/2009 og endringer i organiseringa av løyvestyresmak-tene mv.).*
- Prop. 6 L (2010–2011) *Endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven, lov om individuell pensjonsordning mv.*
- Ramborg, M. & L. Mósesdóttir (2016). *Frilansere: Frihet og frykt.* Perspektivnotat, Tankesmien Agenda og Samfunnsviterne.
- Respons Analyse/Akademikerne (2015). *Selvstendig næringsdrivende – utfordringer og muligheter.* Notat, november 2015.
- Rochet, J.-C., & J. Tirole (2006). *Two-Sided markets: A progress report.* *The RAND Journal of Economics*, 37(3), 645–667.
- Samferdselsdepartementet (2003). *Nye forskrifter til yrkestransportlova.* Rundskriv N-3/2003.
- Samferdselsdepartementet (2005). *Godkjent løyve-utdanning for tildeling av drosjeløyve – eksa-mensrett.* Rundskriv N-5/2005.

- Samferdselsdepartementet (2016). *Førerløse biler kan bli lovlig på norske veier*. Pressemelding 29.6.2016, nr. 164/16.
- Schneiderman, E.T. (2014). *Airbnb in the city*. Report, New York State Attorney General.
- Simson, K. von (2009). Kan vikarbyråarbeid være et springbrett til arbeidslivet for ikke-vestlige innvandrere? *Søkelys på arbeidslivet*, 26(3), 341–351.
- Simson, K. von (2012). Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv? *Søkelys på arbeidslivet*, 29(1–2), 76–96.
- Sjøberg, J. (2015). *Blir frilansing den nye normalen?* [Internett] Aftenposten 21.9.2015. Hentet 4.8.2016 fra www.aftenposten.no/okonomi/Blir-frilansing-den-nye-normalen-60774b.html
- Skattedirektoratet (2010). *Spørsmål om utleie av fast eiendom er virksomhet og om realisasjon av driftsmiddel*. Bindende forhåndsuttalelse, BFU 24/10.
- Skatteetaten (2016). *Delingsøkonomi*. [Internett] Hentet 30.12.2016 fra www.skatteetaten.no/no/Person/Selvangivelse/tema-og-fradrag/Jobb-og-utdanning/delingsokonomi/
- Skatteetaten i Estland (2015). *ETCB and Uber collaborate in seeking solutions for the development of the sharing economy*. Pressemelding 9.10.2015.
- Skatteetaten i Storbritannia (2016). *Tackling the hidden economy: Extension of data-gathering powers to Money Service Businesses*. Summary of Responses. HM Revenue & Customs.
- Slettemeås, D., & I. Kjørstad (2016). *Delingsøkonomien i Norge: En studie av befolkningens erfaringer og holdninger knyttet til deling, gjenbruk, digitale delingsplattformer og brukerevalueringer*. Oppdragsrapport nr. 3/2016, Forbruksforskningsinstituttet SIFO – Høgskolen i Oslo og Akershus.
- SSB (2014). *Arbeidsmiljø, levekårsundersøkelsen 2013*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2016a). *Arbeidskraftundersøkelsen, 3. kvartal 2016*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2016b). *Drosjetransport, 2015*. Statistisk sentralbyrå.
- STAMI (2015). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2015. Status og utviklingstrekk*. STAMI-rapport 3/2015, Statens Arbeidsmiljøinstitutt.
- Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor (2015). *ITS – Intelligente transport-systemer – Teknologi og smarte løsninger for effektiv, sikker og miljøriktig transport*. Nasjonal transportplan 2018–2029. Rapport fra tverretattlig arbeidsgruppe for ITS.
- Statistikknett Reiseliv (2016). [Internett] Hentet 20.9.2016 fra statistikknett.no/reiseliv/ar/Din_Region/DinRegion_oversyn.aspx
- Sundararajan, A. (2016). *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*. MIT Press.
- Tadelis, S. (2016). Reputation and Feedback Systems in Online Platform Markets. *Annual Review of Economics*, 8, 321–340.
- The Economist (2015). Planet of the Phones. *The Economist*, 28.2.2015.
- Uber (2016). *Personvernerklæring for brukere*. [Internett] Hentet 20.9.2016 fra www.uber.com/legal/privacy/users/no/
- Vaughan, R., & R. Daverio (2016). *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe*. Report, PwC UK.
- Welsum, D. van, W. Overmeer, & B. van Ark (2013). *Unlocking the ICT Growth Potential in Europe: Enabling People and Businesses – Using Scenarios to Build a New Narrative for the Role of ICT in Growth in Europe*. Final Main Report. The Conference Board, The European Commission.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233–61.
- World Economic Forum (2015). *Deep Shift Technology Tipping Points and Societal Impact*. Survey Report.
- Woskko, D. (2014). *Unlocking the sharing economy – an independent review*. Report, Department for Business, Innovation and Skills.
- Ytreberg, N.S. (2016). *Competitive effects of Airbnb on the Norwegian hotel market*. Masteroppgave, Universitetet i Bergen.
- Zervas, G., D. Proserpio, & J. W. Byers (2016). *The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry*. Working paper, version 18th Nov. 2016, Boston University.
-
-

Norges offentlige utredninger

2016

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016
NOU 2016: 13 Samvittighetsfrihet i arbeidslivet

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2016: 16 Ny barnevernslov
NOU 2016: 17 På lik linje

Finansdepartementet:

NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven
– flagging og periodisk rapportering
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi
til kunnskapsøkonomi
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten
NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmelser om
årsberetning mv.
NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye
økonomiske utviklingstrekk
NOU 2016: 20 Aksjeandelen i Statens
pensjonsfond utland
NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering
i banksektoren
NOU 2016: 26 Ny lovgivning mot hvitvasking og
terrorfinansiering II

Forsvarsdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan
2001–2014
NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2016: 25 Kvinnsland-utvalget

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar
– voldsskadeerstatning
NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene
i bustadoppføringslova
NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2016: 4 Ny kommunelov
NOU 2016: 18 Hjertespråket

Kulturdepartementet:

NOU 2016: 12 Ideell opprydding

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning
for individ og samfunn
NOU 2016: 14 Mer å hente

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2016: 21 Stiftelsesloven
NOU 2016: 22 Aksjelovgivning for økt verdiskaping

Utenriksdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan
2001–2014

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 PrintMedia AS – 02/2017