



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 139 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i yrkestransportloven mv.
(drosjetilbud, internkontroll,
kontrollutrustning og tilknytning til sentral)



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 139 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i yrkestransportloven mv.
(drosjetilbud, internkontroll,
kontrollutrustning og tilknytning til sentral)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	4.4.2	Utvalgets forslag	53
			4.5	Høringsinstansenes syn	57
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	4.6	Departementets vurdering	61
2.1	Proessen fram til lovforslaget	7	4.6.1	Godkjent kontrollutrustning og	
2.2	Behovet for lovendringer	7		teknologinøytralitet	61
2.3	Høringen	9	4.6.2	Automatisk registrering av drosje-	
				transport	62
3	Tiltak for å sikre et		4.6.3	Fast tilknytning til motorvogn	63
	tilfredsstillende drosjetilbud	10	4.6.4	Overenstemmelse med	
3.1	Innledning	10		EØS-retten	66
3.2	Gjeldende rett	11	5	Forslag knyttet til sentral-	
3.3	Utvalgets forslag	11		tilknytningsplikten	70
3.3.1	Ansvar for drosjetilbudet		5.1	Internkontroll	70
	i enkeltturmarkedet	11	5.1.1	Gjeldende rett	70
3.3.2	Virkemidler for å sikre et		5.1.2	Utvalgets forslag	71
	tilfredsstillende drosjetilbud i hele		5.1.3	Høringsinstansenes syn	80
	landet	12	5.1.4	Departementets vurdering	81
3.3.3	Samordning av kontrakter om		5.2	Tilknytning til én eller flere	
	transporttjenester	14		sentraler	88
3.3.4	Justeringer i enerettsmodellen	17	5.2.1	Gjeldende rett	88
3.3.5	Mindretallsdissens	19	5.2.2	Utvalgets forslag	89
3.4	Høringsinstansenes syn	20	5.2.3	Høringsinstansenes syn	98
3.4.1	Ansvar for drosjetilbudet i enkelt-		5.2.4	Departementets vurdering	100
	turmarkedet og virkemidler for				
	å sikre et tilfredsstillende drosje-		6	Retting av inkurier i lov om	
	tilbud i hele landet – § 9 b første og			gjennomføring av fellesregler	
	andre ledd	20		om innenlands transport	
3.4.2	Samordning av kontrakter om			i EØS-avtalen	106
	transporttjenester – § 9 b tredje		6.1	Bakgrunnen for lovforslaget	106
	ledd	28			
3.4.3	Justeringer i enerettsmodellen –		7	Økonomiske og administrative	
	§ 9 a	31		konsekvenser	107
3.5	Departementets vurdering	34	7.1	Tiltak rettet mot å sikre et	
3.5.1	Ansvar for drosjetilbudet i enkelt-			tilfredsstillende drosjetilbud i hele	
	turmarkedet og virkemidler for			landet	107
	å sikre et tilfredsstillende drosje-		7.1.1	Virkninger for offentlige	
	tilbud i hele landet – § 9 b første og			myndigheter	107
	andre ledd	34	7.1.2	Virkninger for aktører i drosje-	
3.5.2	Samordning av kontrakter om			næringen	108
	drosjetjenester	38	7.1.3	Virkninger for kundene	108
3.5.3	Justeringer i enerettsmodellen	40	7.2	Kontrollutrustning	109
3.5.4	Utvalgets forslag sett opp mot		7.3	Internkontroll	110
	Stortingets anmodningsvedtak	46	7.3.1	Innledning	110
			7.3.2	Virkninger for offentlige	
4	Kontrollutrustning	47		myndigheter	110
4.1	Innledning	47	7.3.3	Virkninger for sentraler	110
4.2	Bakgrunn	48	7.3.4	Virkninger for løyvehavere	110
4.3	Gjeldende rett	52	7.3.5	Virkninger for kunder	111
4.4	Utvalgets forslag	53	7.4	Tilknytning til kun én sentral	111
4.4.1	Innledning	53			

8	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..	113	Forslag til lov om endringer i yrkestransportloven mv. (drosjetilbud, internkontroll, kontrollutrustning og tilknytning til sentral)	117
----------	---	------------	---	------------

Prop. 139 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i yrkestransportloven mv. (drosjetilbud, internkontroll, kontrollutrustning og tilknytning til sentral)

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet 9. mai 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

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

Overordnet er formålet med endringene å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, hvit økonomi, personsikkerhet og regeletterlevelse. Forslag knyttet til fylkeskommunens ansvar for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, justering av enerettsmodellen, samordning av kontrakter mv. skal bidra til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, jf. kapittel 3. Forslag knyttet til kontrollutrustning skal bidra til å sikre hvit økonomi, personsikkerhet og regeletterlevelse, jf. kapittel 4. Forslag om internkontroll har som hovedmål å sikre regeletterlevelse som er en grunnleggende forutsetning for å ivareta øvrige hensyn bak reguleringen, jf. kapittel 5.1. Krav om tilknytning til kun én sentral skal særlig bidra til hvit økonomi og personsikkerhet, jf. kapittel 5.2.

Departementet gjør oppmerksom på at enkelte av lovforslagene er omnummerert sammenliknet med utvalgets forslag i NOU 2024: 15.

De viktigste forslagene til endringer er:

Departementet foreslår at det skal fremgå av § 9 at løyvehaver kun kan være tilknyttet én sentral.

Departementet foreslår videre å endre § 9 slik at det fremgår at løyvehaver skal sikre at all betaling for løyvepliktig transport blir registrert i godkjent kontrollutrustning. Departementet foreslår at det skal fremgå av bestemmelsen at bestilling av og betaling for bestilt drosjetransport automatisk skal registreres i kontrollutrustningen, og at kontrollutrustningen skal ha fast tilknytning til bilen.

Departementet foreslår en ny bestemmelse i ny § 9 a som slår fast at fylkeskommunen skal vurdere om det er et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet som del av et helhetlig transporttilbud. Videre foreslår departementet å presi-

sere i loven at fylkeskommunen kan iverksette tiltak for å sikre omfang, kvalitet og pris på drosjetjenestene i enkeltturmarkedet, dersom det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Departementet foreslår også at når fylkeskommunen og andre offentlige myndigheter som inngår kontrakter om drosjetjenester, skal de vurdere og ta hensyn til virkningene kontrakten vil ha på andre deler av drosjetilbudet og andre deler av transporttilbudet. Før kontrakten lyses ut, skal andre offentlige myndigheter, i området kontrakten gjelder for, høres. Forslaget er en lovfesting av gjeldende ansvarsforhold, og en presisering av muligheten for å iverksette tiltak. Bestemmelsen om plikt til å forelegge kontrakten for berørte myndigheter og vurdere og ta hensyn til konsekvensene av kontrakten, skal gi insentiv til økt samordning som virkemiddel for å bedre drosjetilbudet.

Departementet foreslår å videreføre ordningen med at fylkeskommunen kan tildele eneretter, med enkelte justeringer, jf. forslag til endringer i ny § 9 b. De viktigste justeringene i loven er at enerettsområdene ikke lenger må følge kommu-

negrensene, og at fylkeskommunen kan gjøre enerett gjeldende for kontraktmarkedet. Forslaget skal primært legge til rette for et tilfredsstillende drosjetilbud gjennom å gi fylkeskommunene større fleksibilitet i tildelingen av eneretter, og gjennom å åpne for at fylkeskommunene kan gjøre enerettene mer attraktive for tilbyderne.

Departementets forslag til ny § 9 a og § 9 b er en oppfølging av deler av Stortingets anmodningsvedtak nr. 84 i forbindelse med statsbudsjettet for 2023.

Departementet foreslår en ny § 9 f om internkontroll og tilsyn. Bestemmelsen gir drosjesentralen ansvar for å sørge for at det blir innført og utført internkontroll både i sentralens egen virksomhet og i tilknyttede løyvehaveres virksomhet. Videre fremgår det at internkontrollen skal sikre at gjeldende krav til aktørene i næringen planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med relevant regelverk. Departementet foreslår at fylkeskommunen skal være tilsynsmyndighet for internkontrollen og kan treffe vedtak om retting dersom sentralen ikke oppfyller sine plikter knyttet til internkontroll.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Prosessen fram til lovforslaget

Drosjeutvalget ble oppnevnt 11. mai 2022 for å foreta en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen, og utarbeide forslag til ny regulering av næringen. Utvalgets mandat framgår av NOU 2023: 22 *På vei mot en bedre regulert drosjenæring* og ble justert ved Samferdselsdepartementets brev av 11. desember 2022, 26. april 2023 og 19. desember 2023. På bakgrunn av endringene i mandatet ble arbeidet delt i to.

I forbindelse med behandling av statsbudsjettet for 2023 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

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

Første delutredning ble lagt fram 30. juni 2023 med tittelen NOU 2023: 22 *På vei mot en bedre regulert drosjenæring*. Denne delutredningen omhandlet plikten til å være tilknyttet en drosjesentral mv. Forslagene i første delutredning ble fulgt opp av regjeringen i Prop. 39 L (2023–2024) og av Stortinget i Innst. 201 L (2023–2024), jf. Lovvedtak 46 (2023–2024). Lovvedtaket følger opp deler av anmodningsvedtak 84 i forbindelse med statsbudsjettet for 2023 ved innføring av sentraltilknytningsplikt. Sentraltilknytningsplikten trådte i kraft 1. september 2024, og gjelder for fullt fra 1. april 2025, som er fristen for når løyvehavere senest må ha knyttet seg til en sentral.

Lovvedtak 46 (2023–2024) medførte blant annet innføring av sentraltilknytningsplikt for drosjeløyvehavere, krav om løyve for å drive sentral og ulike plikter for sentralen. Sentralens plikter omfatter plikt til å samle inn, lagre og sende inn informasjon til offentlige myndigheter, ha en klageordning og sikre et drosjetilbud til personer med nedsatt funksjonsevne.

Andre delutredning ble lagt frem 5. juli 2024 med tittelen NOU 2024: 15 *En bedre regulert drosjenæring*. Denne delutredningen gjaldt tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, krav knyttet til taksameter- og kontrollutrustning,

innholdet i sentraltilknytningsplikten, arbeidsforhold og kontroll og tilsyn med næringen. NOU 2024: 15 ble sendt på høring 5. juli 2024 og danner grunnlag for forslagene i denne proposisjonen.

2.2 Behovet for lovendringer

I NOU 2023: 22 kapittel 6 og 7 er det gitt en beskrivelse av utfordringene i drosjemarkedet. De utfordringene som ikke ble løst ved lovvedtak 46 (2023–2024) er forsøkt adressert i NOU 2024: 15 med konkrete forslag til løsninger som skal gi et godt drosjetilbud i hele landet.

Drosjene fungerer som en del av et større transportsystem. Det overordnede målet for transportpolitikken er et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050, (Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036*). Drosjenæringen spiller en rolle i dette. Departementet deler de målsettingene som utvalget har presentert i NOU 2023: 22 og NOU 2024: 15 at følgende hensyn bør legges til grunn for en helhetlig regulering av drosjemarkedet:

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

I NOU 2023: 22 ble det foreslått tiltak som adresserer flere av de sentrale utfordringene i drosjemarkedet. Noen av målsetningene over vil være delvis oppnådd ettersom lovvedtak 46 (2023–2024) trådte i kraft 1. september 2024.

Det viktigste enkelttiltaket i lovvedtaket er sentraltilknytningsplikten, kombinert med oppgaver og plikter som legges på sentralen. Forventningen er at dette tiltaket vil bidra til bedre informasjon for kunder og offentlige myndigheter, å styrke klage- og forbrukerrettigheter, et mer oversiktlig praiemarked, og økt passasjersikkerhet gjennom tredjepartskontroll med løyvehavere. Sentralen blir pålagt å sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene som er tilknyttet sentralen er utstyrt for å transportere personer med nedsatt funksjonsevne. Dersom sentralen ikke oppfyller plikten til å sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene er utstyrt for dette, kan løyvemyndigheten pålegge retting. For løyvehavere og sjåfører forventes sentraltilknytningsplikten å bidra til økt sikkerhet ved at sentralen har bedre kontroll på sjåfører og passasjerer, og til mer ryddige lønns- og arbeidsforhold for sjåfører. Tilknytningsplikten legger også til rette for at myndighetene kan få bedre informasjon og oversikt over næringen og tilbudet. Dette vil gi myndighetene bedre grunnlag for treffsikker regulering der dette er nødvendig for å sikre drosjetilbudet, og bidra til hvit økonomi i næringen gjennom tredjepartsrapportering.

Dette innebærer at av de problemstillingene utvalget identifiserte i første delutredning, er det vedtatt tiltak som vil bidra til å sikre et tilbud for sårbare grupper som er særlig avhengig av drosjetransport, som personer med nedsatt funksjonsevne (enkeltturmarkedet). Det er også vedtatt tiltak som ivaretar passasjerhensyn, herunder forbrukerhensyn som riktig pris og prisinformasjon, klagemuligheter, oppmøte som avtalt og sikkerhet. De vedtatte tiltakene vil imidlertid bare delvis adressere utfordringer knyttet til å sikre ryddige arbeidsforhold, og legge til rette for hvit økonomi i næringen. Utvalget foreslo i NOU 2023: 22 ikke tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, med særlig vekt på tilbudet i distriktene, med henvisning til at det ville komme tilbake til dette i sin andre delutredning.

I NOU 2024: 15 har utvalget foreslått tiltak for å bedre drosjetilbudet. Det er i utredningen kapittel 4 og 5 foretatt grundige vurderinger av ulike modeller for å sikre tilbudet, herunder modeller for samordning av tilbud i enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet. Utredningen vurderte videre hjemlene for kontroll med næringen, samordning

av kontrollmyndighetene og ressursbehovet for nødvendig kontroll og tilsyn. Utvalget vurderte også om det er behov for å sette ytterligere krav til taksametersystemet og bestillingssystemet for drosjer.

Utvalget viste i NOU 2024: 15 til det justerte mandatet av 19. desember 2023. Utvalget vurderte på denne bakgrunn spørsmålet om hva en drosjesentral skal være og hvilke oppgaver som skal pålegges den i loven. En sentral problemstilling er om formidling av turer må gå via en sentral, slik at sentralen får en eksklusiv rett til formidling av drosjetjenester. Det vil si om lovgiver skal fastsette at formidling er en obligatorisk del av sentralens funksjoner. Dette har også sammenheng med krav til registrering av turer og omsetning i taksa-meter eller annen kontrollutrustning.

Utvalget innhentet en utredning fra Oslo Economics, *Kartlegging av arbeidsforhold i drosjenæringen 2023*. Utredningen viser at næringen har problemer med arbeidsmiljøet til både løyvehavere og sjåfører, og med å ivareta arbeidstakerrettigheter ellers. Det er flere grunner til dette. Kompetansenivået når det gjelder offentlige krav er gjennomgående lavt for en stor del av aktørene. Noe kan knytte seg til karaktertrekk i næringen med lange arbeidsdager, uregelmessige arbeidstider og stor gjennomtrekk på grunn av ujevn inntjening. Næringen er vanskelig å kontrollere, både på grunn av det store antallet aktører og på grunn av at sjåførene opptrer isolert på arbeidsplassen. Offentlig kontroll med næringen er svært ressurskrevende, og den offentlige kontrollmyndigheten er spredt på en rekke aktører.

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

Departementet deler utvalgets vurderinger knyttet til utfordringene i næringen og legger fram forslag til lovendringer basert på forslagene i NOU 2024: 15. Departementet vil i det følgende vise til at det er behov for å sikre at aktørene i drosjenæringen kan oppfylle lovpålagte krav på en enkel måte. På denne bakgrunn vil departementet, i de forslagene som presenteres, legge til grunn hensynet om regeletterlevelse som et grunnleggende hensyn i tillegg til de hensynene som utvalget har lagt til grunn. Regeletterlevelse

er en absolutt forutsetning for å nå hensynene bak drosjereguleringen.

I kapittel 3, 4 og 5 gjør departementet en grundig vurdering av de forslagene som utvalget har presentert og høringsinnspillene som har kommet. Departementet vil også gjøre en vurdering av om forslagene er i tråd med EØS-retten.

NOU 2024: 15 har også en del forslag og anbefalinger til tiltak som ikke krever lovendring. Utvalget har foreslått å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlig betalt transport, samt å utrede behovet for økt overføring av midler til fylkeskommunene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Videre har utvalget anbefalt at partene i næringen, sammen med Kommunesektorens organisasjon (KS) og de store innkjøperne, setter seg sammen for å starte en prosess med formål å bedre arbeidsvilkårene og arbeidsmiljøet til drosjenæringen. Til sist har utvalget anbefalt at det nedsettes en gruppe for å se på mulige løsninger for å bedre kontrollen med drosjenæringen. Disse forslagene er ikke en del av lovforslaget og vil eventuelt følges opp i egne prosesser.

Et mindretall i utvalget bestående av medlem Widme har merknader og dissens til utvalgets utredning, jf. NOU 2024: 15 kapittel 10.5. Disse merknadene knytter seg i stor grad til selve sentraltilknytningsplikten, som allerede er vedtatt av Stortinget. Ettersom dissensen et stykke på vei knytter seg til helheten i forslaget, særlig når det gjelder sentraltilknytningsplikt, plikter for sentralen og kontrollutrustning, velger departementet å gjengi dissensen i sin helhet nedenfor i punkt 5.2.2. Punkt 5 behandler forslag knyttet til sentraltilknytningsplikten.

2.3 Høringen

Drosjeutvalgets NOU 2024: 15 ble sendt på høring 5. juli 2024 med høringsfrist 4. oktober 2024. Høringsforslaget ble gjort offentlig tilgjengelig på www.regjeringen.no og sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Fylkeskommunene

Datatilsynet

Forbrukerrådet

Forbrukertilsynet

Helse Midt-Norge RHF

Helse Nord RHF

Helse Sør-Øst RHF

Helse Vest RHF

Justervesenet

Konkurransetilsynet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Politidirektoratet

Regelrådet

Regjeringsadvokaten

Skattedirektoratet

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Statens vegvesen

Statistisk sentralbyrå

Økokrim

Abelia

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Fagforbundet

Finans Norge

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Hovedorganisasjonen Virke

IKT Norge

ITS Norge

Kollektivtrafikkforeningen

KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

Landsorganisasjonen i Norge

NHO Reiseliv

NHO Transport

Norges Blindedeforbund

Norges Handikapforbund

Norges Røde Kors

Norges Taxiforbund

Norges Turbileierforbund

Norsk kemner- og kommuneøkonomers forbund

Næringslivets Hovedorganisasjon

Regnskap Norge

Revisorforeningen

Skattebetalerforeningen

SMB Norge

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Yrkestrafikkforbundet

Det ble mottatt 52 høringsuttalelser. Av disse hadde 51 høringsinstanser merknader og én høringsinstans hadde ingen merknader.

3 Tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud

3.1 Innledning

Drosjeutvalget redegjorde grundig for drosjemarkedet, grunnlaget for regulering og markedsutviklingen i NOU 2023: 22 kapittel 6 og 7. I kapittel 10.1 foretok utvalget en foreløpig vurdering av behovet for tiltak for å sikre tilbudet.

På bakgrunn av analysen av ulike modeller, alternativer og den overordnede vurderingen i NOU 2024: 15 kapittel 4, har utvalget foreslått konkrete tiltak for å legge til rette for et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet.

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

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

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

Utvalget foreslår en bestemmelse i yrkestransportloven som tydeliggjør fylkeskommunens ansvar for å vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet, som del av et helhetlig transporttilbud, se punkt 3.3.1. Etter forslaget kan fylkeskommunen sette i verk tiltak hvis det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, se punkt 3.3.2. Utvalget har særlig vurdert tiltak for samordning av offentlige kontrakter om drosjetransport, og foreslår blant annet at offentlige myndigheter som inngår kontrakt om plikt til å yte drosjetjenester må vurdere og ta hensyn til, virkninger av kontrakten for andre offentlige kjøpere av drosjetjenester og for andre deler av drosjemarkedet, se punkt 3.3.3.

Utvalget foreslår å videreføre enerettsmodellen i yrkestransportloven § 9 a. Utvalget mener enerettsmodellen gir fylkeskommunene et hensiktsmessig verktøy for å sikre drosjetilbudet. Utvalget viser også til ESAs vurdering av modellen opp mot EØS-retten i vedtak av 19. juli 2023, som lukker klagesaken mot Norge, om at deler av den tidligere drosjereguleringen var i strid med EØS-avtalen, se nærmere i NOU 2024: 15 kapittel 4.2.4.

Utvalget foreslår enkelte justeringer i modellen som skal gi fylkeskommunene noe større frihet ved fastsettelse av områder for eneretter. Blant annet foreslår utvalget at enerettene ikke lenger må knyttes til kommunegrenser, og at terskelverdiene som er fastsatt i forskrift for i hvilke kommuner enerett kan tildeles, oppheves. Utvalget foreslår også noen mindre justeringer i gjeldende rett. Forslag til justeringer i enerettsmodellen fremgår av punkt 3.3.4.

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

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

Et mindretall i utvalget, som er enig med flertallets forslag, foreslår ytterligere tiltak for å sikre drosjetilbudet i hele landet og særlig tilbudet til sårbare grupper. Mindretallet foreslår blant annet at fylkeskommunen skal kunne gjøre enerett gjeldende i kontraktmarkedet og å gjeninnføre fylkesvise løyvedistrikt. Mindretallets dissens fremgår av punkt 3.3.5.

Departementet gjør i punkt 3.5.4 en vurdering av i hvilken grad det er samsvar mellom forslaget og Stortingets anmodningsvedtak.

Departementet gjør oppmerksom på at lovforslagene i dette kapitlet er omnummerert sam-

menliknet med utvalgets forslag. Utvalgets forslag til ny § 9 b er ny § 9 a etter omnummerering og utvalgets forslag til § 9 a er ny § 9 b etter omnummerering. Dette betyr også at de to lovforslagene har byttet rekkefølge i lovforslaget her sammenliknet med i utvalgets forslag.

3.2 Gjeldende rett

Den som mot vederlag, og med formål om fortjeneste, vil drive persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for inntil 9 personer, må ha drosjeløyve, jf. yrkestransportloven § 9 første ledd første setning. Et drosjeløyve gir innehaveren rett, men ikke plikt, til å drive transport utenfor rute, jf. yrkestransportforskriften § 1 bokstav f).

Løyve tildeles på grunnlag av objektive krav til etablering, økonomisk evne, fagkompetanse og vandel, jf. yrkestransportloven § 9 første ledd andre setning og § 4 andre ledd bokstav a til d.

Fylkeskommunen er løyvemyndighet for drosjeløyver, jf. yrkestransportloven § 12. Et løyve gjelder for transport med én motorvogn, jf. yrkestransportforskriften § 13 (1).

Det tidligere systemet med behovsprøving/antallsregulering og driveplikt ble opphevet med virkning fra 1. november 2020. Samtidig ble hele landet ett løyvedistrikt, og de fleste av de detaljerte reglene om drosjevirkosomhet i yrkestransportforskriften ble opphevet.

Fylkeskommunene kan med hjemmel i yrkestransportloven § 9 a første ledd tildele enerett eller godtgjørelse til én eller flere løyvehavere for å tilby drosjetjenester innenfor en eller flere kommuner. Grensene for et enerettsområde følger kommunegrensene. Ettersom enerett begrenser adgangen for andre til å drive drosjevirkosomhet i området, må eneretten fremgå av lokal forskrift.

Fylkeskommunen kan bare tildele eneretter der det er nødvendig, jf. yrkestransportloven § 9 a andre ledd. Det er en absolutt grense for tildeling av eneretter ved at fylkeskommunen ikke kan tildele enerett i kommuner med 20 000 innbyggere eller flere, og befolkningstetthet på 80 innbyggere per km², jf. yrkestransportloven § 9 a tredje ledd og yrkestransportforskriften § 48 a.

Ved tildeling av enerett skal fylkeskommunen benytte konkurranse så langt det følger av regelverket om offentlige anskaffelser, jf. yrkestransportloven § 9 a fjerde ledd. Enerett kan tildeles for en periode på inntil 5 år.

Løyvehaver med enerett kan utføre oppdrag til ethvert sted i eller utenfor enerettsområdet, jf. yrkestransportloven § 9 a syvende ledd. Løyve-

haver uten enerett kan ikke utføre transport innen kommuner der fylkeskommunen har tildelt enerett, jf. yrkestransportloven § 9 a sjette ledd.

Løyvehavere uten enerett i et enerettsområde, kan transportere passasjerer inn i enerettsområdet, og ut av området hvis turen er bestilt på forhånd, jf. yrkestransportloven § 9 syvende ledd.

Fylkeskommunen kan også iverksette andre lovlige tiltak for å sikre drosjetilbudet, som for eksempel å opprette støtteordninger for drosjevirkosomhet eller samordne ulike drosjetjenester. Støtteordninger må være i tråd med anskaffelsesregelverket.

3.3 Utvalgets forslag

3.3.1 Ansvar for drosjetilbudet i enkeltturmarkedet

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

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

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

Utvalget har vurdert om fylkeskommunens ansvar etter yrkestransportloven kun skal omfatte ansvar for at det er et tilbud i enkeltturmarkedet, eller om ansvaret også skal omfatte kontraktmar-

kedet. Ansvar for drosjetilbudet i kontraktmarkedet, som ledd i blant annet skoleskyss, pasienttransport og TT-transport, følger i utgangspunktet av annet regelverk og budsjettvedtak. Selve ansvars plasseringen i loven bør kun omfatte den delen av markedet hvor ansvaret ikke er plassert andre steder. Fylkeskommunene får uansett plikt til å vurdere transporttilbudet helhetlig. Videre legger utvalget opp til at fylkeskommunene, og andre myndigheter som kjøper drosjetjenester må vurdere hvilke virkninger kjøpet har på andre deler av markedet.

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

Å lovfeste at fylkeskommunen skal vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet innebærer ikke at det blir fastsatt minstekrav til drosjetilbudet. Det innebærer heller ikke at fylkeskommunene får plikt til å sørge for at det er drosjetilbud overalt, og til enhver tid. På samme måte gjelder heller ikke krav om minstandard/-tilbud for kollektivtransporten. Forslaget gir imidlertid fylkeskommunen et ansvar for å vurdere behovet for drosjetilbud. Behovet må ses i sammenheng med det helhetlige transporttilbudet i et område, og veies opp mot tilgjengelige ressurser.

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

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

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

Utvalget mener videre at kommunene som enhet vil være for små til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Det vil være krevende for kommunene å kombinere virkemidler i områder med

høy og lav etterspørsel, samtidig som kommunene ikke har direkte påvirkning på utformingen av andre deler av transporttilbudet. For å ivareta kommunenes interesser er det naturlig at fylkeskommunene samrår seg med kommunene ved utforming av drosjetilbudet.

3.3.2 Virkemidler for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet

Generelt om virkemidler

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

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

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

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

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

Som utgangspunkt foreslår utvalget å videreføre gjeldende system som gir fylkeskommunen hjemmel til å tildele eneretter der det er nødven-

dig for å sikre drosjetilbudet, jf. yrkestransportloven § 9 a. Analysen i kapittel 4.2 til 4.4 viser imidlertid at enerett ikke alltid vil være et tilstrekkelig virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende tilbud alle steder. Analysen peker på andre mulige virkemidler som kan være egnede og nødvendige for å sikre et tilfredsstillende tilbud, herunder kjøp av tjenester, tilskuddsordninger og samordning av offentlige kontrakter. Disse kan komme i tillegg til eller i stedet for eneretter.

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

Kontrakt om offentlig tjeneste

Dersom fylkeskommunen vil pålegge plikt til offentlig tjeneste i form av et mer tilgjengelig drosjetilbud med bedre kvalitet og gunstigere priser enn det markedet tilbyr, kan de gjøre dette i kontrakt. Dette tilsvarer gjeldende ordning, og er også kjent fra kollektivtransporten.

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

Tilskuddsordninger

Fylkeskommunene kan videre opprette tilskuddsordninger til investering i eller drift av drosjesentraler eller drosjeløyver. Det er nærmere redegjort for dette alternativet i NOU 2024: 15 kapittel 4.2.3.

Fylkeskommunene må sørge for at eventuelle tilskuddsordninger som utgjør statsstøtte notifise-

res til ESA. Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet *Veileder for regelverket om offentlig støtte* til hjelp for vurderingen av hva som er lovlig støtte og når støtte må notifiseres. Den særskilte regelen om støtte til veitransport er ikke særskilt omtalt i veilederen.

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

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

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

Ettersom fylkeskommunen skal vurdere transporttilbudet helhetlig, er det ikke unaturlig at behovet for tilskudd til drosjetransport, i form av kjøp eller tilskuddsordninger, finansieres på samme måte som kollektivtransport og bestillingstransport. Utvalget mener fylkeskommunens ansvar for slik finansiering eventuelt kan tydeliggjøres gjennom justering av yrkestransportloven § 22 første ledd:

§ 22. Lokal rutetransport

(1) Fylkeskommunen har ansvar for å yte godtgjersle til rutetransport, *transport på bestilling og drosjetransport*, som fylkeskommunen vil opprette eller halde oppe innad i fylket, jf. likevel § 24. [...]

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

[...]

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

Utvalget mener det vil være nødvendig at staten øker overføringen av midler til fylkeskommunene dersom fylkeskommunene fullt ut skal bli i

stand til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud alle steder, se vurderingene i kapittel 4.2.3.

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

Drift av drosjetjenester i egenregi

Fylkeskommunen kan også drive drosjetransport i egenregi. Drift i egenregi kan være et alternativ i områder med lavt innbyggertall og/eller innbyggertetthet, der det ellers ikke er mulig å få på plass et tilfredsstillende tilbud til innbyggerne. Dersom fylkeskommunen driver drosjetransport mot vederlag, og samtidig har mål om fortjeneste, må de ta ut drosjeløype.

3.3.3 Samordning av kontrakter om transporttjenester

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

Som det fremgår av NOU 2024: 15 kapittel 4.2.5 vil samordning av kontrakter om offentlig transport, og særlig drosjetransport, i mange tilfelle være et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet.

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

I delutredning I viser utvalget til at en viss samordning av enkelttur- og kontraktmarkedet er nødvendig for å få et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet på steder hvor det i dag ikke er markedsmessig grunnlag for det. Samordning av offentlige kjøp av drosjetjenester kan gi en mer effektiv organisering av det samlede drosjetilbudet, og bedre og rimeligere tjenester til kundene. Der det ikke er grunnlag for tilbud i enkeltturmar-

kedet på kommersielle vilkår, vil en slik samordning kunne gi en kostnadseffektiv løsning for å sikre tilbudet. Samordning kan gi grunnlag for mer effektiv drift, bedre utnyttelse av biler og sjåfører, og derigjennom et bedre drosjetilbud i enkeltturmarkedet. Samordning vil være effektivt i mange deler av landet.

Som det fremgår av modellene i NOU 2024: 15 kapittel 4.2, vil det ofte være hensiktsmessig å samordne kontrakter om offentlige transporttjenester. Utvalget fremhever at enerett/antallsregulering som kompensasjon for driveplikt eller kvalitetskrav ikke vil være tilstrekkelig til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i alle deler av landet. I noen områder mener utvalget samordning av kontrakter om eneretter med offentlig kjøp av drosjetjenester, som skoleskyss og pasientreiser, vil være et nødvendig virkemiddel for å sikre tilbudet. Utvalget mener at økt samordning kan være et effektivt virkemiddel, som kan redusere behovet for bruk av offentlige midler totalt sett.

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

Plikt til samordning

Utvalget har vurdert om loven bør pålegge fylkeskommunen plikt til å samordne egne kontrakter om drosjetransport, som tilbud i enkeltturmarkedet og skoleskyss, og eventuelt andre kontrakter om drosjetransport. Videre har utvalget vurdert om fylkeskommunen og andre offentlige myndigheter som kjøper drosjetransport, som Helseforetakene, skal ha plikt til å samordne kontraktene.

Plikt til samordning av fylkeskommunens egne kontrakter om drosjetransport kan bidra til bedre samlet ressursutnyttelse, og muligens til at flere fylkeskommuner faktisk vurderer behovet for å inngå kontrakt om drosjetjenester i enkeltturmarkedet. En slik samordningsplikt vil bygge opp under fylkeskommunens ansvar for å gjøre en helhetlig vurdering av transporttilbudet. Utvalget mener fylkeskommunene vil ha sterk egeninteresse i å samordne egne kontrakter om drosjetransport, og at pålegg om slik samordning ikke er nødvendig. Utvalget viser til at de kontraktene som er inngått om eneretter til nå er samordnet med kontrakter om skoleskyss med drosje. Tvungen samordning av fylkeskommunale kontrakter kan innskrenke fylkeskommunenes handlingsrom unødvendig, om det i særlige situasjoner ikke er hensiktsmessig med samordning.

Utvalget mener at fylkeskommunen så langt som mulig bør samordne enerettene i enkeltturmarkedet med kontrakter om øvrige transporttjenester som fylkeskommunen har ansvaret for. Noen steder vil samordning av alle kontrakter om drosjetjenester, som fylkeskommunenes kontrakter om skoleskyss med drosje og tilbud i enkeltturmarkedet, og helseforetakenes kontrakter om pasienttransport, eventuelt kombinert med eneretter, antagelig være nødvendig for å sikre et tilstrekkelig etterspørselsgrunnlag for at det skal være attraktivt å drive drosjevirkksomhet i et område.

Slik samordning har vært forsøkt blant annet i Agder. Som redegjort for i NOU 2024: 15 kapittel 4.2.5 oppsto en del organisatoriske, tekniske og juridiske utfordringer som gjorde at slik samordning ikke ble gjennomført. Både fylkeskommunene og helseforetakene viser til at disse utfordringene antagelig kan løses, men at det vil ta tid før alle løsningene er på plass.

Utvalget oppfordrer både fylkeskommunene og Pasientreiser til å tilstrebe samordning av kontrakter om offentlig transport i den grad det er mulig. Utvalget har også vurdert om det er nødvendig å pålegge plikt til samordning av ulike myndigheters kontrakter om drosjetjenester. Det er her særlig fylkeskommunens og Pasientreisers kontrakter som er sentrale. Selv om slik samordning er ønskelig og vil kunne være et effektivt virkemiddel for både bedre ressursutnyttelse og for å bedre tilbudet, vil imidlertid flertallet i utvalget ikke foreslå dette som en plikt. Utvalget ser at samordning reiser kompliserte organisatoriske spørsmål og forutsetter koordinering av en rekke forskjellige interesser. Utvalget vil imidlertid sterkt anbefale at de involverte myndighetene fortsetter det samarbeidet som er i gang med sikte på å komme fram til en bedre samordning.

Utvalget foreslår at Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, eventuelt i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, tar initiativ til å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlig betalt transport, inkludert kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet. En slik utredning kan også se på en ordning hvor ansvaret for kjøp av pasienttransport og andre transporttjenester legges til samme forvaltningsorgan, se mindretallets innspill i NOU 2024: 15 kapittel 5.5. Utredningen bør fokusere på hvilke effekter samordning av offentlig betalt transport vil ha for brukerne og offentlige budsjetter.

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

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

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

Utvalget mener det kan være en fordel om offentlige myndigheter vurderer innvirkningen på andre deler av drosjemarkedet når de tildeler kontrakter. Videre kan det være en fordel om ansvarlige myndigheter forelegger sine beslutninger om kjøp av drosjetjenester for andre offentlige myndigheter som kan bli påvirket av deres beslutning. Dette gir berørte offentlige myndigheter mulighet for å komme med innspill og påpeke eventuelle negative virkninger for dem og for enkeltturmarkedet. En slik plikt kan føre til at det offentlige lettere kan finne løsninger hvor de enten kan tilpasse sine kjøp og kontrakter for å unngå negative virkninger, eller at det kan gjøre det lettere for det offentlige å se muligheter for å gjennomføre samordning av kjøp av drosjetjenester.

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

Det er uklart i hvor stort omfang det offentlige kjøp av drosjetjenester og tildeling av kontrakter fører til negative konsekvenser i enkeltturmarkedet i distriktene. Utredningen i TØI-rapporten «Drosjetilbudet i distriktene etter omleggingen av pasienttransporten i 2004» viste at bortfall av drosjetilbudet på grunn av omleggingen av pasienttransporten var et marginalt problem frem til 2010. Bortfallet som var, ble håndtert og kunne håndteres gjennom etablering av alternative tilbud. Utredningen fant samtidig at det var en del utviklingstrekk som gjorde at tilbudet på sikt kunne bli svekket. Utredningen fant at i mindre

distriktskommuner utgjorde pasienttransporten store deler av drosjeeiernes inntektsgrunnlag. Det betydde at løyvehaverne var avhengige av pasienttransporten for å kunne ha drosje som hovedervert og opprettholde kjøreplikten. Dette kom særlig på spissen i de tilfellene hvor drosjenæringen tapte anbud på pasienttransporten til turvognoperatører (Osland mfl., 2010).

Konkurransetilsynet skriver i sin rapport *«Et drosjemarked for fremtiden»*, 2015 følgende:

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

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

På denne bakgrunn er det grunn til å anta at tildeling av offentlige kontrakter, eller mangel på tildeling av offentlige kontrakter, kan ha negative

smitteeffekter på enkeltturmarkedet i distriktene. Dette kan føre til at tilbudet i enkeltturmarkedet i distriktene svekkes eller forsvinner. Dette kan blant annet komme som følge av at:

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

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

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

Alternative former for samordning

Utvalget viser til at det også i NOU 2023: 22 ble redegjort for mulige former for samordning av offentlige kontrakter om drosjetransport. Utvalget vurderte blant annet å gi fylkeskommunen hjemmel til å pålegge sentraler som utfører offentlig lovpålagt transport plikt til også å betjene enkeltturmarkedet. En slik samordningsmodell vil kunne være mer effektivt enn konkurranseskjerming av hele markedet.

Utvalget viste også i delutredning I til at en utfordring med samordning av drosjetransport er at det ligger en styringssvikt i at ansvaret for ulike typer drosjetransport som blir kompensert av det offentlige gjennom kjøp eller enerett, er delt mellom ulike myndigheter. Et alternativ til modellen vil derfor være å samle ansvaret for offentlig lovpålagt transport hos én myndighet, for eksempel

fylkeskommunen. Det ligger ulike hensyn til grunn for de ulike kjøpene av drosjetjenester. Utvalget har ikke oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser av en slik løsning, og mener modellen eventuelt kan utredes nærmere i en samlet gjennomgang av samordning av offentlig betalt transport.

3.3.4 Justeringer i enerettsmodellen

Området for eneretten

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

Utvalget foreslår å videreføre departementets hjemmel for å fastsette grenser for hvor enerett kan tildeles.

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

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

Utvalget peker på at større frihet for fylkeskommunene til å fastsette områder hvor enerett kan tildeles overfører større risiko til fylkeskom-

munen for at tildelingen av enerett går lenger enn nødvendig, og dermed utgjør en restriksjon på EØS-avtalens bestemmelser om fri rett til etablering. Utvalget mener det er viktig at fylkeskommunene gjør grundige vurderinger ved fastsettelsen av enerettsområder.

Utvalget viser til at grensene i gjeldende § 48 a i yrkestransportforskriften, som er foreslått opphevet, vil gi en viss veiledning om hvor grensene går når fylkeskommunen skal vurdere i hvilke områder det er nødvendig med enerett. Om fylkeskommunen vil tildele eneretter i områder med 20 000 innbyggere eller flere, og befolkningstetthet på 80 innbyggere per km² eller høyere, bør tiltaket være særlig godt begrunnet.

Forslaget om å videreføre departementets hjemmel for å forskriftsfeste områder hvor enerett kan tildeles, legger til rette for at departementet kan gjeninnføre terskelverdier uten lovendring om det på et senere tidspunkt viser seg å være behov for slike grenser.

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

Omfanget av eneretten

Utvalget har vurdert å utvide omfanget av eneretten til å omfatte mer enn enkeltturmarkedet. Konkret har utvalget vurdert om eneretten også skal omfatte andre fylkeskommunale kjøp av drosjetjenester, og andre offentlige myndigheters kjøp av drosjetjenester, se nærmere vurdering i NOU 2024: 15 kapittel 4.2.4.3 (modell 3b). Flertallet i utvalget har valgt å bli stående ved gjeldende system hvor eneretten kun gir en beskyttet rett til å tilby tjenester i enkeltturmarkedet. Utvalget fremhever at det likevel vil være anledning til å lyse ut eneretter og annen kontraktkjøring samlet. Dette er presisert i forslag til § 9 a sjette ledd i yrkestransportloven.

Utvalget viser til at å la eneretten omfatte kontraktmarkedet vil innebære en form for tvungen samordning av kontrakter i enkelttur- og kontraktmarkedet. Som et alternativ til å pålegge offent-

lige myndigheter plikt til samordning ved inngåelse av kontrakter, har utvalget vurdert å gi fylkeskommunen myndighet til å bestemme at eneretten også skal omfatte kontraktmarkedet. I praksis vil dette innebære at fylkeskommunen kan inngå avtale om enerett, som binder dem selv og andre offentlige kjøpere av drosjetjenester, som helseforetakene, til å kjøpe drosjetjenester av den eller de aktørene som har enerett på det tidspunktet kontrakten lyses ut.

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

Ordningen er nærmere beskrevet som modell 3b i NOU 2024: 15 kapittel 4.2.4 om eneretter. Som det fremgår av konklusjonen vil eneretter som gir eksklusivitet til all kontraktkjøring innenfor et område, kunne bidra til et mer kostnadseffektivt og bedre tilbud i områder med lavt og relativt lavt kundegrunnlag. Det vil også sikre koordinering av kontrakter uten store administrative kostnader. Modellen vil imidlertid innebære vesentlige ulemper for andre innkjøpere av drosjetjenester enn fylkeskommunene. Den økte konkurranseskjermingen som gis gjennom eneretten forsterker også andre ulemper med bruk av eneretter, som risiko for redusert innovasjon og etablering av andre effektive transporttilbud. Som beskrevet i NOU 2024: 15 kapittel 4.2.4.3 mener utvalget også at ordningen kan være i strid med anskaffelsesregelverket.

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

Øvrige endringsforslag og vurderinger knyttet til eneretter

Utvalget foreslår å ta ut ordlyden i § 9 a første ledd som sier at enerett kan tildeles en eller flere løyvehavere. I praksis er kontrakter om enerett tildelt drosjesentral eller turbussoperatør. Utvalget mener det bør være opp til fylkeskommunene å vurdere

om det er mest hensiktsmessig å tildele enerettskontrakt til løyvehaver, drosjesentral, eller andre aktører, som for eksempel kvalifiserte aktører i persontransportnæringen, slik som den første tildelingen av enerett og skoleskyss i Østfold. Ettersom ordlyden i forslaget ikke begrenser hvem som kan få enerett, åpner det i prinsippet for at enerett kan tildeles andre aktører enn løyvehavere etter yrkestransportloven. Det vil imidlertid være en forutsetning at transporten utøves av aktører med drosjeløyve som er tilknyttet en drosjesentral.

Utvalget mener frihet når det gjelder hvem eneretten tildeles gir blant annet fylkeskommunen mulighet til å utforme enerettsordningen som en driveplikt med enerett for et fastsatt antall løyvehavere. En slik ordning vil ligge tett opp til tidligere ordning med antallsregulering og driveplikt, som beskrevet i kapittel 4.2.6 (modell 5). Til forskjell fra den tidligere ordningen vil en ordning basert på denne tilnærmingen imidlertid ikke omfatte kontraktmarkedet.

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

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

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

Utvalget peker på at en grunn til at eneretter har vært lite brukt kan være at fylkeskommunene har vært usikre på når de kan brukes. Utvalget mener derfor det bør utarbeides en veileder for bruken av eneretter. Utvalget oppfordrer ansvar-

lige myndigheter til å utarbeide en veileder som fylkeskommunene kan forholde seg til ved tildeling av enerett eller bruk av andre tiltak for å sikre drosjetilbudet som del av et helhetlig transporttilbud. Utvalget mener det er naturlig at fylkeskommunene samarbeider om å utarbeide, eller få utarbeidet, en slik veileder som gir oversikt over muligheter, regelverk, erfaringer og beste praksiser knyttet til ordningen. Dette kan bidra til lavere barrierer for å benytte eneretter som tiltak når det er nødvendig for å sikre tilbudet i enkeltturmarkedet.

3.3.5 Mindretallsdissens

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

Et tilfredsstillende drosjetilbud i distriktene og for sårbare grupper

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

Disse medlemmene mener disse hensynene må gis forrang i situasjoner der et tilfredsstillende drosjetilbud vanskelig lar seg realisere innenfor et regime med fri etableringsrett og konkurranse. Disse medlemmene er uenige med flertallet i at tiltakene som foreslås er tilstrekkelige for i) å sikre tilbudet i distriktene og ii) bedre drosjetilbudet for sårbare grupper over hele landet. Flertallets foreslåtte tiltak begrenser seg til a) plikt til å vurdere konsekvenser av kontrakter og høre andre offentlige innkjøpere b) større frihet til å fastsette utstrekningen av enerettsområder i enkeltturmarkedet og c) fullt unntak fra engangsavgiften for drosjer som er tilpasset rullestolbrukere. Dette er alle gode og viktige tiltak som mindretallet støtter, ikke minst vil unntak fra engangsavgiften være av stor betydning.

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

- 1) Gjeninnføring av fylkesvise løyvedistrikt for å gi løyvemyndigheten tilstrekkelig over-

sikt over omfang, kvalitet og pris på drosjetilbudet ulike steder i fylket. Dette vil gi fylkeskommunen grunnlag for å vurdere om drosjetilbudet er godt nok, herunder for passasjerer som trenger universelt utformede drosjer og eventuelt iverksette tiltak. For eksempel gjennom tildeling av enerett eller pålegg til sentralene om å anskaffe flere drosjer til å betjene rullestolbrukere. Fylkesvise løyvedistrikter vil også gi et langt bedre grunnlag for å skaffe løyvemyndigheten og andre offentlige etater som fører kontroll med drosjenæringen den nødvendige oversikten for å gjennomføre tilsyn og kontroll. Mindretallet er likevel av den oppfatningen at Oslo og Akershus bør være ett løyvedistrikt, alternativt at drosjer fra Oslo får adgang til å kjøre i Akershus og vice versa. De to fylkene fungerer i praksis langt på vei som ett bo- og arbeidsområde. I tillegg skjer mye av drosjetransporten til og fra hovedflyplass til og fra Oslo.

- 2) Adgang for fylkeskommunen til å tildele enerett som omfatter kjøring som i dag tildeles i kontrakt, også kontraktkjøring for andre offentlige innkjøpere enn fylkeskommunen. Et vilkår må være at tildeling av enerett er nødvendig for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i enkeltturmarkedet. Se nærmere om vurderingskriteriene i ESAs vedtak av 19. juli 2023 om å lukke klagesaken mot Norge om at deler av den tidligere drosjereguleringen, herunder antallsreguleringen av løyver, var i strid med EØS-avtalen artikkel 31. Det bør videre ligge en begrensning i at tildeling av enerett kun kan skje i områder der forskrift om maksimalpris gjelder og at vederlaget ikke kan overstige maksimalpris. Enerettshaver skal pålegges driveplikt i det omfang og med det innhold fylkeskommunen finner hensiktsmessig (offentlig tjenesteplikter/public service obligations). Andre offentlige innkjøpere, drosjenæringen og tilbydere av kollektivtjenester i fylket skal høres før tiltaket besluttet.

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

- (x) På steder, eller til tider på døgnet, der helseføretaka ikke har inngått kontrakt om pasienttransport, skal helseføretaka tilby ei ordning der pasienten kan ta drosje utan å betale

meir enn eigendelen for transporten. Behandlar avklarar transportbehov og rekvirerer transport på helseføretaka si rekning. Helseføretaka skal betale løyvehavar resten av prisen for transporten.

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

Skulle det senere vise seg at disse tiltakene ikkje er tilstrekkelig for å sikre et godt drosjetilbud i heile landet, mener mindretallet at det bør utredast å overføre ansvaret for pasientreiser frå helseforetakene til fylkeskommunene. Dette vil lette samordningen i kontraktmarkedet og mellom drosjenæringen og øvrig kollektivtilbud som fylkeskommunene har ansvar for.

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

3.4 Høringsinstansenes syn

3.4.1 Ansvar for drosjetilbudet i enkeltturmarkedet og virkemidler for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i heile landet – § 9 b første og andre ledd

I dette punktet redegjør departementet samlet for høringsinstansens innspill til utvalgets forslag til ny § 9 b første og andre ledd (ny § 9 a etter

omnummerering). Forslaget presiserer at fylkeskommunen skal vurdere om det er et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet som del av et helhetlig drosjetilbud, og kan sette i verk tiltak for å sikre omfang, kvalitet og pris på drosjetjenester hvis det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

Møre og Romsdal fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Vestland fylkeskommune, Agder fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Landsorganisasjonen (LO), Yrkestrafikkforbundet og NHO Transport er generelt positive til de foreslåtte endringene i § 9 b første og andre ledd. *Akershus fylkeskommune, Nordland fylkeskommune og Vestfold fylkeskommune* er også i all hovudsak positive til forslagene. De fleste fylkeskommunene er imidlertid tydelige på at staten må kompensere fylkeskommunene for økt administrasjon og for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

Møre og Romsdal fylkeskommune, Vestland fylkeskommune, Agder fylkeskommune og Telemark fylkeskommune mener forslaget gir løyvemyndigheten flere virkemidler til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, spesielt i distriktene. Disse fylkeskommunene uttaler at de er positive til endringene knyttet til eneretter og innføring av støtteordning for drosjevirkosomhet. *Møre og Romsdal fylkeskommune, Vestland fylkeskommune og Telemark fylkeskommune* mener dette kan være gode virkemidler for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, under forutsetning av at det blir inkludert tilstrekkelig med økonomiske midler i rammeoverføringene til fylkeskommunen.

Troms fylkeskommune stiller spørsmål ved mangel på bevilgning av midler til utredningsarbeidet som fylkeskommunen pålegges i forbindelse med vurdering av enerett i enkeltturmarkedet. *Troms fylkeskommune* etterlyser vurderingen av driveplikt og behovsprøving, som var signalisert skulle komme i Drosjeutvalgets delutredning II.

Vestfold fylkeskommune er positiv til endringsforslagene når det gjelder eneretter og innføring av en støtteordning for drosjevirkosomheter. Det forutsettes at dette kompenseres med tilstrekkelige midler i rammeoverføringen til fylkeskommunen. *Vestfold fylkeskommune* forutsetter at administrative kostnader ved foreslåtte endringer kompenseres i rammeoverføringen til fylkeskommunen. Samlet sett mener fylkesdirektøren forslagene gir løyvemyndigheten flere virkemidler til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i heile fylket.

Akershus fylkeskommune viser til at utvalget har tiltenkt fylkeskommunen en betydelig større rolle som løyvemyndighet ved at de nå får et lovfestet ansvar for å kunne tilby et helhetlig drosjetilbud i både bynære og grisgrendte strøk. Fylkesrådet mener det må bevilges midler for å øke kapasiteten og kompetansen hos fylkeskommunene.

Østfold fylkeskommune støtter utvalgets forslag til lovendringer i yrkestransportloven med tilhørende endringer i forskrifter, så lenge det hensyntas i de statlige rammeoverføringene til fylkeskommunene. Fylkeskommunen ser positivt på utvalgets helhetlige tilnærming til reguleringen av drosjenæringen, spesielt med tanke på å ivareta transportbehovet i både byer og distrikter. Fylkeskommunen mener utvalgets forslag tar hensyn til de forskjellige utfordringene som eksisterer i dagens drosjemarked, inkludert markedssvikt i distriktene, behovet for å sikre hvit økonomi og ryddige arbeidsforhold, samt utfordringer knyttet til overetablering i urbane områder. Fylkeskommunen påpeker likevel at det er viktig at fylkeskommunene settes økonomisk i stand til å ta i bruk virkemidlene som skisseres. Som følge av vurderingen av enkeltturmarkedet kan det avdekkes behov for kompensasjon med kjøp eller i form av enerett, opprette tilskuddsordninger, etablere drosjetjenester i egenregi og samordning av kontrakter. Fylkeskommunen mener dette er tiltak som vil være ressurs- og kostnadskrevende, og at det derfor er en tydelig forventning om at dette hensyntas i rammeoverføringene fra staten.

Videre påpeker *Østfold fylkeskommune* at de foreslåtte tiltakene vil kunne føre til bedre tilgjengelighet til drosjetjenester, spesielt for sårbare grupper som er avhengige av slik transport. For drosjenæringen som helhet, mener fylkeskommunen at tiltakene vil kunne bidra til mer ordnede forhold, bedre arbeidsmiljø og større økonomisk forutsigbarhet. Dette er viktig for å sikre at drosjenæringen fortsatt kan være en attraktiv og bærekraftig del av transporttilbudet i Østfold.

Rogaland fylkeskommune mener at det er viktig at fylkeskommunene får overført midler for gjennomføring av endringene, og er opptatt av at de foreslåtte reguleringsiltakene i drosjenæringen ikke utvider det offentlige byråkratiet totalt sett.

Trøndelag fylkeskommune støtter forslaget om at fylkeskommunen får et lovfestet ansvar for å vurdere om drosjetilbudet i enkeltturmarkedet er tilfredsstillende som del av det samlede transporttilbudet. Videre støtter fylkeskommunen forslaget om at fylkeskommunen kan sette i verk tiltak for å sikre omfang, kvalitet og pris på tjenestene, dersom tilbudet ikke er tilfredsstillende.

Troms fylkeskommune er positiv til at det settes mer fokus på vurdering av drosjetilbudet som helhet. Det stilles likevel spørsmål ved om det er knyttet midler til dette utvidede ansvaret til fylkeskommunen. En grundig vurdering av om fylket har et tilfredsstillende drosjetilbud innebærer økte kostnader til utredningsarbeid og administrative ressurser. Fylkeskommunen viser til at sentraltilknytningsplikten vil lette arbeidet med vurderingen av det totale drosjetilbudet.

Buskerud fylkeskommune mener det er helt nødvendig med økte bevilgninger til kollektivtransporten for å kunne tilby et godt og helhetlig transporttilbud, herunder støtteordninger for å sikre et drosjetilbud.

Innlandet fylkeskommune mener det er nødvendig å sette i verk tiltak der drosjetilbudet er utilstrekkelig eller manglende. Innlandet fylkeskommune støtter innføringen av bestemmelsene som er foreslått som ny § 9 b, som tydeliggjør fylkeskommunens ansvar for å vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet. For at fylkeskommunen skal kunne bli i stand til å iverksette tiltak med økonomiske virkemidler, mener Innlandet fylkeskommune at det må inkluderes tilstrekkelig med midler i rammeoverføringene til fylkeskommunene. Det er avgjørende for om kjøp av tjenester, godtgjørelse og enerett blir effektive virkemidler.

Telemark fylkeskommune uttaler at de er positive til at løyvemyndighetene får utvidet ansvar til å vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet og sette i verk tiltak. Fylkeskommunen viser til at gjeninnføringen av sentraltilknytningsplikten vil gjøre det lettere for fylkeskommunen å vurdere drosjetilbudet, og at datainnhenting og rapportering legger grunnlaget for at fylkeskommunen kan vurdere drosjetilbudet.

Vestfold fylkeskommune er positiv til de foreslåtte endringene, og mener det vil gi myndighetene bedre oversikt over drosjemarkedet, samt at løyvemyndigheten får verktøy for å gjøre tiltak der det er behov. Fylkeskommunen forutsetter at det blir gitt økt rammetilskudd som kompensasjon for merkostnader forslaget medfører.

Agder fylkeskommune uttaler at de er positive til at fylkeskommunene får flere virkemidler til å sikre at drosjetilbudet, spesielt i distriktene, er tilfredsstillende. For å tilby mobilitet til alle innbyggere mener fylkeskommunen at det er nødvendig å kunne stille kvalitetskrav til at drosjen skal ha utstyr for transport av små barn eller personer med funksjonsnedsettelse. Samtidig vil fylkeskommunen understreke viktigheten av drosjeutvalget sin oppfordring om at det blir inkludert midler i rammeoverføringen til fylkeskommunen for å sikre et

tilfredsstillende drosjetilbud. Fylkeskommunen mener dette vil være helt avgjørende for om godtgjørelse og enerett blir effektive virkemidler.

Oslo kommune mener at det fremstår som uklart hvor langt ansvaret for å gjøre en vurdering av drosjetilbudet rekker, og hva som menes med «tilfredsstillende» drosjetilbud. Kommunen viser til at drosjetilbudet i Oslo per i dag har mer enn tilstrekkelig kapasitet, og at utfordringen nå er å ha reell oversikt over hvilke drosjer som faktisk opererer i Oslo, fordi drosjemarkedet er mindre regulert og antall drosjeløyver har økt. Kommunen viser i denne sammenheng til at den forventer at Oslo kommune får betydelig flere drosjesentraler enn før dereguleringen, da det var sju sentraler på det meste, og at løyvehaver i Oslo også kan velge å tilslutte seg sentral i et annet fylke. Sentralene kan drive på tvers av fylker. Selv om det fremgår av utredningen at forslaget «ikke (er) ment som en realitetsendring av ansvarsforholdene», mener Oslo kommune forslaget vil innebære bruk av administrative ressurser uten at det nødvendigvis er behov for det. Oslo kommune mener derfor at forslaget må avgrenses til «når det er nødvendig». Kommunen ser imidlertid at det kan være gode grunner til å vurdere om drosjetilbudet er tilfredsstillende for sårbare grupper, og å se drosjetilbudet i enkeltturmarkedet i sammenheng med kollektivtilbudet.

Bergen kommune viser til at kommunen ved innføringen av drosjereformen i 2020 erfarte økt tilgjengelighet til drosjetjenester og at ventetidene ble redusert, noe som ga gode velferdsgevinster for kundene. Kommunen fremhever at den teknologiske utviklingen i markedet har bidratt til at drosjenæringen de siste årene har fått konkurranse fra nye aktører som har vokst fram ved siden av den etablerte næringen. Nye forretningskonsepter kan tilby drosjetjenester på nye og mer kostnadseffektive måter med blant annet appbaserte løsninger for bestilling og betaling av drosjetjenester. Kommunen mener denne utviklingen i stor grad har endret forbrukernes forventninger til hvordan drosjetransporten kan og bør være. Bergen kommune ser det som viktig at den nye reguleringen av drosjemarkedet fortsatt skal gi aktørene stor fleksibilitet til å innrette egen virksomhet. Kommunen er derfor fornøyd med at utvalget ikke gjeninnfører antallsbegrensning for drosjeløyver og anbefaler å videreføre nåværende struktur med at løyvehaver kan være sitt eget enkeltmannsforetak.

Kollektivtrafikkforeningen er i hovedsak positiv til de foreslåtte endringene, og støtter flertallets forslag til reguleringer. Foreningen mener de

foreslåtte endringene vil kunne gi løyvemyndighetene bedre oversikt over drosjemarkedet, samt gode verktøy for å gjøre tiltak der det er behov. Kollektivtrafikkforeningen understreker viktigheten av drosjeutvalgets oppfordring til at det er nok midler i fylkeskommunenens rammer. Kollektivtrafikkforeningen mener det er viktig å se på drosjetilbudet i enkeltturmarkedet som en del av et helhetlig transporttilbud, og at det er viktig at fylkeskommunen har mulighet til å sikre tilbudet gjennom kontrakt om plikt til offentlig tjeneste, tilskuddsordninger, bruk av egenregi eller på annen måte. Foreningen er positiv til at løyvemyndigheten får utvidet ansvar til å vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet og til å sette i verk tiltak. Foreningen mener at gjeninnføring av sentraltilknytningsplikten vil gjøre det lettere for fylkeskommunene å vurdere drosjetilbudet og sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i deres region. Videre viser Kollektivtrafikkforeningen til at det vil kreve økte ressurser om fylkeskommunene skal følge opp endret og forsterket ansvar på en god måte.

Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Sør-Øst RHF uttaler at de støtter utvalgets overordnede mål om tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, ryddige arbeidsforhold, hvt økonomi og sikkerhet og etterlevelse av regelverket.

Samtlige helseforetak understreker at det er viktig for spesialisthelsetjenesten med et drosjetilbud som har tilstrekkelig kapasitet og kvalitet, både i distriktene og i mer sentrale strøk. Helse Sør-Øst RHF og Helse Midt-Norge RHF understreker at det må sikres et tilfredsstillende drosjetilbud hele døgnet og tilstrekkelig tilgang på drosjer som har plass til rullestol og/eller er tilpasset funksjonshemmede.

Helseforetakene viser til at de årlig bruker ca. 2 milliarder kroner på kjøp av transporttjenester, og at det er avgjørende at det er et velfungerende drosjemarked med konkurranse for å kunne oppnå god forvaltning av de midlene som brukes til pasienttransport. Foretakene viser til at spesialisthelsetjenesten er en av drosjenæringens største kunder, og at den er avhengig av et velfungerende drosjetilbud for at transport ikke er til hinder for nødvendig helsehjelp. Helseforetakene viser til at spesialisthelsetjenesten gjennom mange år har fått erfaring med å sikre gode prosesser i offentlige anbud, og at de har god kunnskap om markedet. Helseforetakene sikrer så langt det er mulig en riktig og forsvarlig transport for hver pasient, god samordning og effektiv ressursutnyttelse av drosjer og andre pasienttransporttilbud. For å oppnå dette er det en forutset-

ning med et velfungerende drosjemarked som er tilrettelagt for konkurranse.

Helseforetakene understreker at det er viktig at ansvaret for pasientreiser fortsatt ligger hos spesialisthelsetjenesten. Blant annet understreker *Helse Nord RHF* at det at ansvaret for pasientreiser ligger i de regionale helseforetakene medfører riktig og forsvarlig transport til hver enkelt pasient, god samordning av bruken av drosjer og helseforetakenes øvrige tilbud på pasienttransport og effektiv ressursutnyttelse.

Helse Vest RHF og Helse Midt-Norge RHF viser til at helseforetakene inngår avtaler med drosjenæringen gjennom anbud i henhold til lovverket om offentlige anskaffelser, og mener reguleringsendringene som ble gjennomført i 2020 er positive for helseforetakene. Innkjøpere av drosjetjenester fikk større innflytelse, og erfaringer viser at konkurranse om anbudene kan ha positiv effekt på pris og kvalitet.

Helseforetakene påpeker at det ikke bare er i mindre markeder med få tilbydere at det kan oppstå manglende konkurranse. Også i større markeder kan det være få drosjesentraler med riktig kapasitet.

Helse Midt-Norge RHF viser til at helseforetakene har ansvaret for å finansiere pasientenes rett til å få dekket reiseutgifter til og fra behandling i spesialist- og primærhelsetjenesten. Vanligvis organiserer pasienten reisen selv og får reise støtte i etterkant. Hvis pasienten av medisinske grunner ikke kan bruke vanlig kollektivtransport, kan behandleren bestille tilrettelagt transport. For denne pasientgruppen brukes hovedsakelig drosje, og spesialisthelsetjenesten er en av drosjenæringens største kunder. Helseforetaket mener at det er viktig at spesialisthelsetjenesten, som har ansvaret for pasienttransport, har oversikt og kontroll på alle deler av denne aktiviteten for å optimalisere planleggingen. Det gjelder ambulanser, ambulansebåter, syketransportbiler og pasienttransport i egen regi.

Helse Nord RHF mener det ikke er hensiktsmessig å øke overføringen av økonomiske ressurser fra helseforetakene til drosjenæringen for å opprettholde et generelt drosjetilbud til publikum i distriktene. Helseforetaket mener helseforetakene allerede er en sterk bidragsyter for å opprettholde et drosjetilbud til befolkningen, slik utvalget har beskrevet i NOU 2024. Helse Nord RHF viser til at helseforetakene har store utfordringer grunnet den demografiske utviklingen og mangel på fagfolk og må gjøre prioriteringer for å sikre pasientbehandling og redusere ventetidene på behandling.

Helse Nord RHF viser til at de foreslåtte endringene kan ha betydning for konkurranse situasjonen i drosjenæringen, tilgangen på transportressurser og dermed på helseforetakenes forhandlingsposisjon i anskaffelser av veitransport for pasientreiser med drosje/turvogn. Helse Nord RHF mener endringene i prinsippet vil medføre noe høyere etableringsbarrierer for nye aktører, som kan føre til redusert konkurranse i markedet for tjenestene helseforetakene kjøper.

Helse Nord RHF mener kravene helseforetakene stiller i nasjonale standardiserte avtaledokumenter er tilstrekkelige for å sikre en god tjeneste for pasientreiser, og at nye krav i lov og forskrift dermed har lite ekstra verdi for helseforetakene. Endringene vil imidlertid samlet sett medføre risiko for lavere konkurranse i næringen og høyere priser i kontraktmarkedet, som fører til høyere transportkostnader for helseforetakene.

Helse Nord RHF mener det ikke er behov for tiltak fra myndighetenes side, fordi mange av problemene som beskrives har sammenheng med andre forhold enn dereguleringen.

Pasientreiser HF har spilt inn mange av de samme synspunktene som helseforetakene. Pasientreiser HF viser til at de er avhengige av et velfungerende drosjemarked med tilgjengelighet og kapasitet i hele landet. Som helseforetakene fremhever Pasientreiser HF at reguleringsendringene som ble gjennomført i 2020 var positive for helseforetakene; Innkjøpere av drosjetjenester fikk større markedsrett, og erfaringer viser at konkurranse om anbudene kan ha positiv effekt på pris og kvalitet.

Pasientreiser HF understreker at det er viktig for offentlige innkjøpere av transporttjenester at leverandørene tilfredsstiller krav og regler for arbeidslivet, innberetning av skatt, taushetsplikt og sikkerhet med mer. Med innføringen av åpenhetsloven er det klare krav til virksomhetene om å ettergå leverandører i alle ledd ved kjøp av tjenester. Pasientreiser HF mener utvalgets forslag bidrar til bedre regulering og mulighet for kontroll av etterlevelse for offentlige innkjøpere. Samtidig er innkjøp av drosjetjenester en betydelig kostnad for helseforetakene. Årlig bruker helseforetakene rundt 2 milliarder kroner på kjøp av transporttjenester og konkurranse om kontraktene er viktig for å holde kostnadene på et hensiktsmessig nivå.

Pasientreiser HF er positive til en presisering av fylkeskommunens ansvar i lovverket. Pasientreiser HF antar at presiseringen vil gi insentiver til fylkeskommunen til å følge opp drosjemarkedet i egen region slik at man best mulig kan ivareta

behovet for tilgjengelige drosjetjenester i hele landet. Samtidig er det svært viktig at ansvaret kun gjelder drosjetjenester i enkeltturmarkedet. Ansvaret for drosjetilbudet i kontraktmarkedet, som for eksempel pasienttransport, bør ikke være en del av fylkeskommunens ansvar. Pasientreiser HF understreker viktigheten av at ansvaret for pasientreiser fortsatt bør ligge hos spesialisthelsetjenesten. Pasienter har ulike behov for transport som helseekspress, drosje, fly, ferje, liggende og sittende syketransport, ambulanse og luftambulanse. For at spesialisthelsetjenesten skal gi riktig og forsvarlig transport til hver enkelt pasient, god samordning av bruken av drosjer og helseforetakenes øvrige tilbud på pasienttransport og effektiv ressursutnyttelse, mener Pasientreiser HF at det helhetlige ansvaret for pasienttransport bør ligge hos spesialisthelsetjenesten.

Pasientreiser HF støtter den foreslåtte oversikten over mulige tiltak i lovverket. Samtidig bør det vurderes å gi større overføringer til fylkeskommunene slik at de faktisk kan iverksette de ulike tiltakene nettopp for å sikre transporttjenester i hele landet.

Yrkestrafikkforbundet (YTF) mener at gjeninnføring av driveplikt og antallsregulering vil kunne bidra til å styrke seriøse aktører i drosjenæringen, noe som igjen kan bidra til inntektssikkerhet for drosjesjåfører. YTF mener driveplikt og antallsregulering ikke bare bidrar til mer ordnede forhold i næringen, men også til å sikre samfunnets behov for tilgjengelighet, kvalitet og sikkerhet i drosjevirkksomheten. YTF har merket seg at flertallet i utvalget ønsker å gi fylkeskommunene muligheter til å innføre driveplikt gjennom tildeling av enerett der det er nødvendig, og at eneretten kan utformes som en antallsregulering av drosjeløyer. YTF støtter utvalgets mindretall som ønsker å pålegge enerettshaver driveplikt.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) støtter utvalgets overordnede vurderinger av modeller og virkemidler for et tilfredsstillende drosjetilbud. Landsorganisasjonen stiller seg bak flertallets konkrete anbefalinger om tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i utredningens kapittel 5, men er ikke enig i at de foreslåtte tiltak er tilstrekkelig. LO støtter mindretallets forslag om ytterligere tiltak.

Norges Taxiforbund støtter forslaget fra utvalget, med tillegg av dissensen fra mindretallet om at eneretter skal omfatte kontraktmarkedet og innføring av fylkesvise løyvedistrikt.

I en *høringsuttalelse på vegne av 159 drosjeaktører* fremgår det at aktørene i hovedsak støtter opp om de foreslåtte tiltakene, og er godt fornøyd

med hvordan utvalget ser på reguleringen av drosjenæringen fremover. Innholdet i forslaget §§ 9 a og 9 b er ikke kommentert særskilt.

Norges Taxiforbund avdeling Buskerud (NT Buskerud) mener offentlige myndigheter har hjemmel for å fravike konkurranseregelverket i kommuner hvor det ikke er bedriftsøkonomisk grunnlag for å tilby drosjetjenester 24-7-365. Hvis offentlige myndigheter skal pålegge driveplikt i likhet med vilkårene før 1. november 2020, mener NT Buskerud at det kreves kompensasjon i form av direkte økonomisk bidrag eller offentlig betalt transport. NT Buskerud mener at direkte økonomisk støtte til drosjeforetak i distriktene kun må skje hvis kontrakter om offentlig betalt transport ikke kan kombineres med ordinær drosjevirkksomhet. Hvis ingen av disse vilkårene kan oppfylles, mener NT Buskerud at løyvehaverne i disse kommunene ikke kan pålegges døgnskategorisk drift. NT Buskerud mener man ikke har krav på kompensasjon ved enerett, og at det derfor er en selvmotsigelse å tildele enerett og samtidig tilby støtteordninger. NT Buskerud mener det er en nedtur hvis drosjenæringen skal være avhengig av offentlige støtte for å sikre driftsgrunnlaget. Hvis offentlige anbud innfører vilkår utover pris som eneste parameter, og benytter forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn, mener NT Buskerud at diskusjon om støtteordninger ville vært irrelevant. Buskerud fylkesforening representerer mange små kommuner, hvor markedsgrunnlaget for enkeltturer er svært marginalt og ikke drivverdig 24-7-365. Hvis disse kommunene skal pålegges døgnskategorisk drift, forutsetter NT Buskerud at det må tilføres økonomiske ressurser direkte eller kombineres med offentlig betalt transport. Det er derfor svært viktig at «distriktsmodellen» hensyntar dette faktum. NT Buskerud viser til at utvalget hevder at flere drosjeselskap kan konkurrere om kontraktkjøring i distriktene, og at dette har ført til bedre konkurranse. NT Buskerud mener det motsatte skjer ved at eksterne aktører fratar stedlige drosjer lokalt kontraktmarked.

NT Buskerud støtter prinsippet om at fylkeskommunen får som oppgave å vurdere om det er et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet i fylket, som del av et helhetlig transporttilbud. NT Buskerud viser til sine argumenter for å gjeninnføre behovsprøving.

NT Buskerud støtter tiltak om offentlige tjenester som anbudskontrakter og tilskuddsordninger, men er sterkt kritisk til at fylkeskommunen skal etablere drosjetjenester i egen regi. NT Bus-

kerud viser til at kommuner allerede har etablert et «drosjetilbud» i egen regi hverdager, mandag til fredag kl. 0800-1600 som fratar drosjenæringen et vesentlig driftsgrunnlag. NT Buskerud mener det er svært lite ønskelig at transportoppdrag i fylkeskommunal regi som i dag utføres av drosjenæringen, skal føre til ytterligere tap av driftsgrunnlag for drosjenæringen. Dette hensynet veier særlig tungt i distriktene som utgjør 90 prosent av norske kommuner.

NHO Transport mener at drosjemarkedet ikke er selvregulerende, og at både transportbehovene og næringen er i utvikling. NHO Transport viser til at organisasjonen støttet initiativet til drosjereformen som ble gjeldende fra november 2020, men mener erfaringene tilsier at regelverket ble for liberalt og fikk en del utilsiktede virkninger, spesielt i enkeltturmarkedet. NHO Transport mener det var behov for strengere objektive krav til aktørene, likere konkurransevilkår mellom aktører med ulike forretningsmodeller i samme markedssegment, bedre etterlevelse av reglene og styrket tilsyn.

NHO Transport støtter flertallets forslag til reguleringer presentert i NOU 2024: 15, inkludert at reglene ut fra hensynene reguleringen skal ivareta er innenfor EØS-avtalen. NHO Transport mener det er vesentlig å sikre et best mulig transporttilbud til de reisende, der drosjer inngår som én del ut fra lokalt transportbehov, men at drosjer ikke bør være et mål i seg selv, men et virkemiddel for trygg og effektiv mobilitet i distrikter og byer. NHO Transport viser til at den største delen av drosjetjenestene allerede er offentlig finansiert gjennom offentlige kontrakter eller refusjonsordninger.

NHO Transport viser videre til at fylkeskommune med nytt regelverk får ansvar for å vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet, samtidig som den lokale kollektivtransporten flere steder er underfinansiert. På generelt grunnlag mener foreningen at det offentlige bør være varsomme med å bygge opp et større/eksklusivt marked for drosjenæringen eksempelvis på bekostning av bussnæringen. Det kan ifølge NHO Transport medføre ineffektiv ressursbruk for det offentlige og utfordringer med å beholde og rekruttere bussjåfører til lovpålagt skoleskyss, spesielt i distriktene.

Bolt mener fylkeskommunens skjønnsmessige adgang til å gripe inn i drosjemarkedet er i strid med EØS-retten, fordi det ikke er i tråd med lovkravet i EØS-retten, som krever at bestemmelser som griper inn i de grunnleggende frihetene, skal være klare, presise og forutsigbare, slik at berørte aktører kan forstå sine rettigheter og forpliktelser, og tilpasse atferden sin deretter.

Uber mener at å begrense tilbudet i urbane strøk ikke vil gjøre noe for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Uber viser til at utvalget selv konkluderer med at dagens tilbud i byområder allerede fungerer, og at utvalget gir markedets funksjonalitet «grønt lys» både i små og store byer. Videre uttaler Uber at utvalget anerkjenner at de foreslåtte endringene trolig vil føre til konsolidering av markedet, mindre konkurranse, høyere kostnader for sjåfører og dermed høyere priser for passasjerene. Kort sagt: de foreslåtte endringene vil faktisk forverre drosjetilbudet i urbane områder. Uber mener at basert på utvalgets egen vurdering kan restriktive tiltak kun rettferdiggjøres i distriktene, ikke i urbane strøk eller små byer. Utvalgets restriktive forslag vil heller ikke bedre tilgjengeligheten for sårbare mennesker. Utvalget nevner dette som et problem, og foreslår å gi drosjesentralene ansvaret, men kommer ikke med konkrete krav eller forslag som understøtter dette. Det nærmeste er forslaget om å avskaffe engangsavgiften for rullestoltilpassede biler, som vil gjøre tilgjengelige kjøretøy mindre økonomisk ugunstige for løyvehavere. Uber støtter dette forslaget isolert sett, men vil påpeke at de regulatoriske restriksjonene er irrelevante her, og ikke tilfører noen verdi.

Ullensvang eldreråd er generelt positive til forslagene fra Drosjeutvalget, da det gir løyvemynighetene flere virkemidler til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, spesielt i distriktene. Videre mener eldrerådet det er særs viktig at det i distriktene skal være mulig å bestille drosje 24 timer i døgnet, slik tilbudet er i større byer og tettsteder i dag. For å få dette gjennomført må de statlige støtteordningene for drosjenæringen økes betydelig som del av rammeoverføringene til fylkeskommunen.

Bygdevekstprosjektet v/kommunene Holtålen, Rindal, Grong, Røyrvik, Namsskogan og Lierne sin erfaring er at drosjereformen i 2020, har bidratt til et langt dårligere drosjetilbud i distriktene, og mener først og fremst mangel på kjøreplikt har gitt negativt utslag. Prosjektet håper at evalueringen, gjennom Drosjeutvalgets utredninger, kan gjeninnføre drosje som et trygt og pålitelig alternativ til mobilitetstiltak.

Bygdevekstprosjektet mener det er positivt at utvalget legger særlig vekt på å sikre tilbudet i distriktene. Bygdevekstprosjektet mener en av grunnene til at drosjetilbudet er særdeles viktig i distrikts-Norge, er at øvrige transportmuligheter er begrenset. Det er få avganger med buss/tog, og disse tilfredsstiller ikke innbyggenes behov for transport. I tillegg er få mennesker spredt på et

forholdsvis stort areal. Bygdevekstprosjektet mener drosjenæringen da blir eneste reelle alternativ til privatbilen.

Bygdevekstprosjektet viser til at muligheten til å være mobil er viktig for bostedets attraktivitet. I denne sammenheng viser prosjektet til at Ungdommens distriktspanel i 2021 løftet fram mobilitet som tiltak for å gjøre distriktene mer attraktive for framtidens innbyggere. Prosjektet mener drosjetilbudet er et naturlig element i dette.

Bygdevekstprosjektet mener et annet viktig element i vurderingen av det lokale drosjetilbudet er sårbare gruppers mulighet til deltakelse i samfunnet, spesielt for unge, eldre, personer med funksjonsutfordringer, flyktninger med mer. Å ikke ha mulighet til å delta på grunn av mangel på transportmuligheter kan føre til utenforskap, noe som er på dagsorden for bekjempelse på nasjonalt nivå. Det bekymrer Bygdevekstprosjektet at innbyggere ikke har like muligheter for deltakelse, og mobilitet kan være en av de enkleste utfordringene å løse når det gjelder inkluderingssegmentet.

Bygdevekstprosjektet viser til at det i deres seks bygdevekstkommuner, kun er én kommune som opplever å ha et fungerende drosjetilbud. Bakgrunnen for dette er at sjåførene velger å ta et ekstra samfunnsansvar, uten at de har noe spesielt igjen for det. Tjenestetilbud utover kravet tilbys av eget, frivillig initiativ. Med få sjåfører betyr dette at de nesten alltid er på vakt eller har bakvakt. Dette er ikke bærekraftig over tid, og skaper en sårbar og skjør drosjenæring. Bygdevekstprosjektet mener at drosjetilbudet i denne kommunen er fungerende akkurat nå, men prisgitt enkeltpersoners helse og livssituasjon; dermed antageligvis ikke fungerende på sikt.

Bygdevekstprosjektet mener det kan være en god løsning at fylkeskommunene får ansvar for å vurdere drosjetilbudet i et område, og at det da bør være i tett dialog med kommunene, blant annet ved tildeling av enerett. Prosjektet mener fylkeskommunen bør få kompensasjon for ekstra ressursbruk, og at eventuelle kostnader utover det besørges av staten. Prosjektet mener det er bærekraftig å gjøre en helhetlig vurdering av alle offentlige drosjetilbud. Å se disse i sammenheng ved tildeling av enerett kan ifølge prosjektet også ha den fordel at man gir drosjenæringen mulighet for et sikrere levebrød, og dermed styrker mobiliteten i distriktene. Prosjektet mener også en helhetlig samordning mellom alle transporttilbud hadde styrket distriktenes mobilitet betraktelig, og skapt en fleksibilitet som kunne ha vært en reell konkurrent med privatbilen. Prosjektet

mener fylkeskommunen er den fremste til å sørge for slik samordning.

Nasjonalforeningen for folkehelsen mener det er bra at fylkeskommunen skal ha virkemidler tilgjengelig for å regulere markedet og sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, og forventer at disse virkemidlene også tas i bruk for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne, som personer med demens, får et forutsigbart og trygt drosjetilbud. Mange personer med demens er helt avhengige av drosje for å kunne forflytte seg. Da må det være enkelt å få tak i en drosje, man må være trygg på at drosjeturen ikke blir overpriset og at drosjesjåføren faktisk kjører dit passasjerer skal. Nasjonalforeningen fremhever at fylkeskommunens vurderinger og tiltak bør ha som utgangspunkt at personer med demens sikres et godt drosjetilbud og at gruppen prioriteres hvis det skulle oppstå mangel på drosjer og/eller utfordringer i det øvrige transporttilbudet. Videre fremhever Nasjonalforeningen at en viktig dimensjon i tilpassningen for funksjonshemmede handler om drosjesjåførenes kompetanse på hvordan møte kunder med kognitive funksjonsnedsettelse, som for eksempel demenssykdom. I forbindelse med Nasjonalforeningens arbeid for et mer demensvennlig samfunn har de utviklet et kursopplegg som tilbys ansatte i servicenæringen, og blant annet inngått samarbeidsavtaler med Oslo Taxi og Norgestaxi som jevnlig tilbyr kurs til sine ansatte. Et drosjetilbud som er trygt og forutsigbart for personer med demens, vil være trygt og godt for alle.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) mener at fylkeskommunen skal være pliktig til å sette i verk nødvendige tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud for personer med funksjonsnedsettelse i hele landet. FFO mener fylkeskommunene skal sørge for at det er et godt drosjetilbud overalt, for alle og til enhver tid.

Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pensjonistforbund, Politiets Pensjonistforbund, Jernbanepensjonistenes Forbund og Statens Vegvesens Forbund) viser til det for gruppen eldre er viktig å ha et forutsigbart og trygt drosjetilbud. De benytter seg oftere av pasientreiser og TT-reiser, og mange har mobilitetsutfordringer og funksjonsnedsettelse som gjør dem avhengige av et godt, trygt og tilgjengelig transporttilbud. Den demografiske utviklingen med flere eldre, særlig i distriktene, tilsier også at det må være viktig å ha et forsvarlig drosjetilbud over hele landet. Tilgang på gode kollektivtransporttje-

nester er nødvendig for å realisere «Bo trygt hjemme-reformen».

Pensjonistforbundet mener de vedtatte tiltakene ikke er tilstrekkelige for å sikre et godt drosjetilbud over hele landet, og at det fortsatt er behov for tiltak som gir et bedre tilbud i distriktene, både for regulære passasjerer i enkeltturmarkedet og passasjerer med funksjonsnedsettelse. Forbundet viser til at kundegrunnlaget i distriktene ofte er lavt, og mener det derfor er nødvendig med offentlige tiltak som sikrer at drosjene kan levere persontransport på alle steder og hele døgnet, også når og der det er lav etterspørsel. Forbundet advarer mot at kravene til tjenestetilbyderne i distriktene lempes for å gi et økt tilbud; det må være like god kvalitet på tilbudene i by og land.

Pensjonistforbundet er enig med flertallet i utvalget om at eneretter er den løsningen som best sikrer et godt drosjetilbud i distriktene, fordi de lettere og bedre kan kombineres med samordning av tjenester og kvalitetskrav til disse. Forbundet er imidlertid åpne for at også andre former for driftsstøtte til flere aktører (sentraller) samtidig kan gi gode resultater, hvis lokale hensyn tilsier at det er å foretrekke. Forbundet er pragmatiske med hensyn til valg av reguleringsløsninger, så lenge det er brukernes behov som avgjør hva man velger. Siste års erfaringer har vist at drosjenæringen har behov for mer regulering, fordi det såkalte «frislippet» verken har vært til kundenes eller sjåførenes beste. Lisenser og løyver må derfor være underlagt folkevalgt styring.

Forbundet mener det er særlig viktig at lokale hensyn vektlegges, fordi tjenestetilbud og -etterspørsel, samt geografiske og topografiske forhold, gjør lokale tilpasninger nødvendige. Fylkeskommunene må derfor ha et raust handlingsrom for hvordan tjenestene kan reguleres, for eksempel hvordan tildelingen og praktiseringen av driftsstøtte og eneretter utøves. Det må være mulig å innføre (ytterligere) tiltak i et nærmere definert område, hvis behov tilsier det. Forbundet mener helse-, sosial- og beredskapspolitiske hensyn må være avgjørende, fremfor økonomiske hensyn når innkjøp av transporttjenester gjøres og drosjeløyver etableres.

Ved anbud og kontraktsinngåelser må eldre og andre med funksjonsnedsettelse sikres tilgang på spesialtilpassede drosjer, og tjenestene må innrettes slik at de ikke gir unødige lange ventetider til og fra nødvendige tjenester, fordi det ofte har uheldige helsemessige konsekvenser. Det må være krav om at sjåførene gis god opplæring i å kommunisere og ta hensyn til passasjerenes ulike funksjonsbehov og sykdomsbilde, for å motvirke

uheldige hendelser, som at passasjerer blir forlatt før de er kommet helt fram til sitt bestemmelsessted.

Med ovennevnte forbehold støtter Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene utvalgets anbefaling om ny § 9 b og justert § 9 a i yrkestransportloven. Forslaget gir fylkeskommunene mulighet til å innføre driveplikt der det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud gjennom kontraktsfestede krav til tilgjengelighet og kvalitet på drosjetjenester. I samspill med de allerede vedtatte endringer i yrkestransportloven, samt fullt unntak for engangsavgiften for drosjer som er tilpasset rullestolbrukere, mener Pensjonistforbundet at endringene vil kunne gi et drosjetilbud som er bedre for alle, også sårbare grupper med særlig behov for drosjetjenester.

Jørund Hassel viser til at det sett fra et eldresynspunkt først og fremst handler om at det skal være trygt og godt å bruke drosje. Når kognitive evner svikter, eller medisinske bruk, eller sykdom/bevegelseshemminger setter stopper for egen bilkjøring, er drosjetilbud et viktig tilbud for å kunne foreta handling av varer og tjenester som apotek, helsetjenester, tannlege og lignende. Hassel mener det er viktig at kjøretøyene har gode fasiliteter og er egnet for transport av ulike sårbare grupper.

Hassel mener tilgang på transporttjenester ofte er dårligst i utkantstrøk. Trygghet på tilgang til transporttjenester må bli en viktig del av «Bo trygt hjemme-reformen». Hassel mener det må tas høyde for at det kan bli flere eldre som taper retten til å kjøre bil/ inneha førerkort. Om transportmuligheter uteblir – vil «Bo trygt hjemme-reformen» – kunne ha samme effekt som soning med fotlenke, eller husarrest. De blir fanget i eget hjem.

Hassel mener ovennevnte faktorer best kan ivaretas gjennom å kontrollere drosjenæringen gjennom å regulere antall lisenser og antall drosjer. Det vil kunne ha som effekt å sikre en effektiv transport hvor hensynet til sikkerhet, kvalitet og rettferdig prissetting blir ivaretatt. Hassel viser til at det fra et eldresynspunkt er viktig at drosjer er tilgjengelige på døgnbasis, og at tilgjengelighet bør ses i sammenheng med øvrig kollektivtransport i fylket. Det kan utløse behov for økonomiske støtteordninger for å opprettholde enkelte ordninger.

Hassel mener regulering kan begrense overkapasitet av drosjeløyver, og hindre en overmettet markedssituasjon der for mange sjåfører konkurrerer om et begrenset antall kunder, som medfører en mangel på tilgang på drosjer på natt, helger, ferier og lignende.

Der det ikke er lønnsomt for private aktører å operere, mener Hassel at regulering kan sikre at det finnes drosjetjenester tilgjengelig hele døgnet. Det er spesielt viktig for eldre, personer med ned-satt funksjonsevne, og i distrikter hvor det kan være mangel på offentlig transport. Spesielt om det oppstår sykdom eller lignende som krever rask tilgang på transport. Regulering kan bidra til at det er nok drosjer tilgjengelige i områder eller tidspunkter hvor det vanligvis er mangel på slike tilbud, som eksempelvis på nattetid og i høytider.

Hassel mener det også må sikres ordninger med bestillingsdrosjer på steder hvor det er mangel på annen kollektivtransport (drosjer som kjører på takster tilsvarende kollektivtransportens priser), eller tilsvarende ungdomsdrosjer (trygt hjem/ for å motvirke kjøring i beruset tilstand der det ikke er andre befordringsmuligheter). Videre mener Hassel det er viktig å gjennomgå TT-kortordningen i sammenheng med tilgjengelighet på drosjer. Det er viktig at spesialtilpassede drosjer for personer med funksjonsnedsettelse er tilgjengelige, og at dette aspektet blir tatt med når drosjeløyver tildeles.

Hassel fremhever at sentrale myndigheter må sikre økonomi til gjennomføringen.

3.4.2 Samordning av kontrakter om transporttjenester – § 9 b tredje ledd

De fleste fylkeskommunene som uttaler seg om forslaget om plikt til å høre andre offentlige innkjøpere i området kontrakten gjelder, er positive til forslaget. Dette omfatter Telemark fylkeskommune, Agder fylkeskommune, Vestland fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune. Også Kollektivtrafikkforeningen, Pasientreiser HF og Norges Handikapforbund støtter forslaget. Oslo kommune og Helse Nord er imot forslaget.

Trøndelag fylkeskommune, Troms fylkeskommune og Norges Handikapforbund støtter forslaget om at offentlige innkjøpere skal vurdere kontrakter for drosjetjenester med hensyn til virkning på andre deler av transporttilbudet. Buskerud FK, Oslo kommune og helseforetakene er imot forslaget.

Telemark fylkeskommune, Agder fylkeskommune og Vestland fylkeskommune mener det er fornuftig at andre offentlige aktører og innkjøpere av drosjetjenester skal høres før utlysning av anbud. Fylkeskommunene mener en slik samordning på tvers av forvaltningsnivå er positivt og noe som til en viss grad er etablert praksis under gjeldende lovverk. Fylkeskommunene mener det er positivt å få dette nedfelt i loven.

Troms fylkeskommune er positive til at andre offentlige innkjøpere, sammen med fylkeskommunene, får plikt til å vurdere samordning av drosjetjenester. Fylkeskommunen er positiv til at det settes fokus på samarbeid blant offentlige innkjøpere, og mener dette kan føre til mer samfunnsøkonomiske kontrakter, som også vil kunne gi befolkningen et bedre drosjetilbud, totalt sett. Videre mener fylkeskommunen at dette vil kunne gjøre eneretter mer attraktive, spesielt i områder uten lønnsom drosjevirkingsomhet.

Buskerud fylkeskommune støtter at innkjøpere av offentlig betalte transporter skal informere hverandre gjensidig før utlysning av anbudskonkurranse, men ikke forslaget om pålagt plikt om at det skal tas hensyn til hvilken virkning kontrakten har på andre deler av transporttilbudet og drosjetilbudet. Det er et godt hensyn, men uklart hvaplikten kan innebære.

Oslo kommune viser til at kommunen allerede samordner en stor del av transporttjenestene kommunen bestiller. Eksempelvis bestiller Ruter TT-transport for hele kommunen, selv om det er de 15 bydelene som behandler søknader om TT-kort. Oslo kommune mener at fylkeskommunen ikke bør pålegges et lovkrav om at alle kontrakter skal høres og at virkninger for transporttilbudet skal vurderes for hver enkelt kontrakt. Kommunen viser til at for en så stor kommune som Oslo vil dette kunne bli unødvendig ressurskrevende.

Kollektivtrafikkforeningen er tydelig på at det finnes et stort uforløst potensial i arbeidet med samordning av offentlig betalt transport til å gi befolkningen i store deler av Norge langt bedre mobilitet, at samfunnets ressurser benyttes på en langt mer fordelaktig måte enn i dag og at det vil bidra til at drosjenæringen får mer forutsigbare rammer og bedre inntjening. Samtidig vil arbeidet kunne bidra til at drosjenæringen blir en mer integrert og samordnet del av det øvrige mobilitets-/transporttilbudet. Kollektivtrafikkforeningen viser til at samordning av drosjetransport i distriktene er sentralt for å opprettholde en næring og et transporttilbud i distriktene. Foreningen mener en situasjon der man får ulike vinnere av ulike avtaler innenfor offentlig betalte transporter i distriktene vil svekke mulighet for lokale aktører og/eller øke kostnadene for de store offentlige aktørene (kommune, fylkeskommune og pasienttransport). Grunnet det sterkt avgrensede transportbehovet i distriktene, er det også en fare for at flere ulike operatører med ulike offentlige avtaler i samme område/distrikt kan resultere i at operatørene ikke vil være levedyktige med bare en del av transportbehovet.

Kollektivtrafikkforeningen mener at det er fornuftig at andre offentlige aktører og innkjøpere av drosjetjenester skal høres før utlysning av anbud. En slik samordning på tvers av forvaltningsnivå er positivt og til en viss grad etablert praksis under gjeldende lovverk. Foreningen mener det vil være positivt å få dette nedfelt i loven.

Alle de fire helseforetakene; *Helse Midt-Norge RHF*, *Helse Nord RHF*, *Helse Sør-Øst RHF* og *Helse Vest RHF*, støtter konklusjonen fra utvalget om at lovpålagt plikt til samordning ikke bør innføres.

Samtlige helseforetak mener frivillig samarbeid mellom offentlige aktører som kjøper tjenester i drosjemarkedet kan være hensiktsmessig i noen tilfeller. Helseforetakene viser til at en av fordelene kan være at man får flere robuste drosjesentraler, særlig i distriktene, som igjen gir mer forutsigbar drift for alle parter. Foretakene fremhever at det likevel er viktig å være oppmerksom på at dette kan ha som konsekvens at man får mindre konkurranse, og som følge av dette, unødvendig økte kostnader for pasienttransport. Helse Nord RHF påpeker at for dem vil et samarbeid i første omgang være mest aktuelt i de kommunene hvor drosjetilbudet i dag er marginalt. Et samarbeid i mindre skala om transporten i slike områder vil kunne være en fornuftig start og gi aktørene mulighet til å høste erfaringer før man eventuelt ser på et utvidet samarbeid om offentlig betalt transport mellom helseforetakene og fylkeskommunene. Ved et samarbeid i mindre skala er man ikke avhengig av nasjonale systemer for planlegging og optimering. Gevinsten vil i hovedsak være å ha et tilgjengelig transporttilbud til pasientene og befolkningen for øvrig.

Helse Nord RHF, Helse Sør-Øst RHF og Helse Vest RHF bemerker at det også er av interesse for helseforetakene å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, men at det ikke er en hovedoppgave for spesialisthelsetjenesten å bidra til dette. Også Helse Midt-Norge RHF påpeker at det ikke er spesialisthelsetjenestens ansvar og oppgave å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud over hele landet. Helse Nord RHF opplyser at de allerede i dag innretter sine kontrakter slik at også mindre lokale tilbydere kan delta i konkurransen.

Ingen av de fire helseforetakene støtter forslaget om å innføre en plikt til å vurdere konsekvenser av kontrakter.

Helse Vest RHF mener samarbeid på tvers av aktører som kjøper drosjetjenester på vegne av det offentlige kan komme i stand i form av felles retningslinjer. En plikt blir oppfattet for strengt og omfattende i en innkjøps situasjon, der det kan

være flere mekanismer det er umulig for den enkelte innkjøper eller flere innkjøpere å ha oversikt over, eller å kunne ivareta. Etterspill ved at én eller flere aktører påberoper at plikten ikke er overholdt, kan skape konsekvenser som ikke er belyst i høringen.

Helse Midt-Norge RHF, Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF mener at å innføre en slik plikt vil være utfordrende ved anbud og kontraktsinngåelse for pasienttransport, og at det kan ha utilsiktede konsekvenser for helseforetakene som utvalget ikke har vurdert, blant annet kan det påvirke kvaliteten i negativ retning. Helse Nord RHF mener det kan være hensiktsmessig med et samarbeid på tvers av aktørene, men at utvalget går for langt i å foreslå en plikt slik det redegjøres for i utredningen. Utvalgets forslag er, slik Helse Nord RHF vurderer det, ikke tilstrekkelig belyst, blant annet opp mot anskaffelsesregelverket, kontraktsforhandlinger og avtaler om pasienttransport.

Helse Midt-Norge RHF viser til at et godt planleggingsverktøy er en forutsetning for å oppnå samordningseffekter. Helse Midt-Norge RHF viser til at Pasientreiser HF i samarbeid med helseforetakene har arbeidet med å anskaffe et planleggingsverktøy slik at de får en optimal planlegging av pasienttransporten, men at det har vist seg å være svært utfordrende. Planlegging av pasientreiser er komplisert, og koordinering med annen offentlig bestillingstransport vil involvere flere aktører og komplisere prosessene ytterligere. Helseforetaket legger til grunn at et slikt samarbeid baserer seg på enighet mellom partene. Helse Sør-Øst RHF viser til at i tråd med det vedtatte målbildet for pasientreiseområdet skal Pasientreiser HF bidra til at reiseruter planlegges optimalt med samkjøring og at offentlig persontransport koordineres. Helseforetaket viser til at det er gjort flere forsøk på dette tidligere som har synliggjort behovet for et bedre planleggingsverktøy. Både Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF mener imidlertid at det på sikt kan være riktig å forsøke slik samordning der aktørene ønsker det, og det er mulig å hente ut effekter, og om det foreligger et egnet planleggingsverktøy.

Helse Sør-Øst RHF påpeker, som utvalget, at samordning og eventuell endring av ansvarsforhold vil reise flere kompliserte organisatoriske spørsmål og vil forutsette koordinering av en rekke ulike interesser.

Helse Nord RHF viser til at de 1. november 2022 leverte en rapport til Helse- og omsorgsdepartementet om samarbeid med fylkeskommunene hvor de skrev følgende:

«Helse Nord er overbevist om at et godt samarbeid kan løse mange av utfordringene med drosjemarkedet i distriktene, uten at gevinstene av at helseforetakene har ansvaret for pasientreiser gis opp ved å flytte på dette ansvaret, eller pålegge helseforetakene en plikt til å dekke samfunnsberedskap i sine avtaler for pasienttransport. Helse Nord mener at vi og fylkeskommunene har felles interesse av å se hele bildet av offentlig betalt transport under ett. I tillegg til økonomiske og kapasitetsmessige gevinster er det mulig at bedre samarbeid kan gi fylkeskommunen og helseforetakene tilgang til mer tilpasset materiell. Samarbeid om enetter er en mulighet helseforetakene og fylkeskommunene bør vurdere».

Å finne gode løsninger bør overlates til fylkeskommunene og helseforetakene i fellesskap. Helse Nord RHF er ikke enig med utvalget i at plikt til å høre andre offentlige innkjøpere ved avtaleinngåelser vil ha positiv effekt.

Helse Nord RHF vil understreke viktigheten av at ansvaret for pasientreiser fortsatt må ligge i spesialisthelsetjenesten. Dette legger til rette for riktig og forsvarlig transport til hver enkelt pasient, god samordning av bruken av drosjer og helseforetakenes øvrige tilbud på pasienttransport og effektiv ressursutnyttelse.

Pasientreiser HF støtter forslaget om at involverte aktører høres før utlysning. Pasientreiser HF mener imidlertid det er svært viktig at en slik høring gjøres effektiv og enkel for eksempel ved å invitere til forhåndskonferanse hvor de offentlige myndighetene i fellesskap diskuterer virkningene kontrakten kan ha på det øvrige drosjemarkedet. Pasientreiser HF fraråder en prosess med skriftlig høring og lange frister som vil føre til unødig byråkrati og uheldige forsinkelser av fremdriften i anbudsarbeidet. *Norges Taxiforbund avdeling Buskerud (NT Buskerud)* mener samordning av offentlige anbud, skoleskyss og pasienttransport, under én ledelse i den enkelte fylkeskommune gir den optimale økonomiske løsningen for både offentlige oppdrag og de lokale drosjevirkshetene. NT Buskerud ønsker én fylkeskommunal driftsenhet, ett samordnet oppdrag og én kommune med stedlige drosjer som utfører tjenestene. NT Buskerud viser til at dette krever politiske grep på fylkeskommunalt plan hvor kommersielle aktører (som Brakar AS i Buskerud) underlegges politisk kontroll. NT Buskerud mener videre regjeringen må gjennomføre en omorganisering av Helseforetaksmodellen. Helseforetakene må gjerne være organisert som i dag,

men pasienttransporten må overføres til en felles fylkeskommunal driftsenhet.

NHO Transport mener større grad av samordning av offentlige kontrakter er positivt, og at det erfaringsmessig er stor variasjon i hvordan kontraktene utformes hos ulike oppdragsgivere. NHO Transport viser til at Pasientreiser synes å vektlegge pris sterkt, og i liten grad tar hensyn til samfunnsoppdraget de samlede transportressursene representerer. NHO Transport støtter at det gis sterkere føringer på samordningen av transportbehovet og -planleggingen til fylkeskommunene og helsesektoren.

Norges Handikapforbund støtter plikt til å vurdere konsekvenser av kontrakter og høre andre offentlige innkjøpere.

Merknader til utvalgets forslag om å utrede fordeler og ulemper med samordning

Nordland FK støtter utvalgets forslag om at Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, eventuelt i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, tar initiativ til å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlig betalt transport, inkludert kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet. Videre støtter Nordland FK utvalget sitt forslag om at Kommunal- og distriktsdepartementet og Samferdselsdepartementet tar initiativ til at det blir gjort en utredning av behovet for økt overføring av midler til fylkeskommunene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Økte overføringer er nødvendig for at fylkeskommunen skal kunne ivareta sine forpliktelser som ny drosjeregulering legger opp til. Fylkeskommunene understreker at endringene ikke må bidra til økt byråkrati.

Helse Vest RHF og *Helse Nord RHF* tilrår ikke at det blir tatt initiativ til å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlig betalt transport, herunder en ordning der kjøp av pasienttransport og andre transporttjenester blir lagt til samme forvaltningsnivå, da dette reiser kompliserte organisatoriske spørsmål, og vil forutsette koordinering av en rekke ulike interesser. Helse Nord RHF påpeker med henvisning til utvalget, at dette reiser kompliserte organisatoriske, finansielle og personvernmessige spørsmål og vil forutsette koordinering av en rekke ulike interesser.

Pasientreiser HF mener at en eventuell samordning av offentlig bestillingstransport mellom ulike aktører, som pasientreiser, fylkeskommunen og kommunen, bør brukes med varsomhet og alltid være frivillig fordi det begrenser konkurransen og etableringsmulighetene for nye transportø

rer. Alt i alt støtter Pasientreiser HF utvalgets forslag om videreføring av enerettsmodellen med de foreslåtte justeringene. Pasientreiser HF støtter forslaget om at berørte departement bør ta initiativ til å utrede fordeler og ulemper ved samordning av offentlig betalt transport. Dette er også i tråd med vedtatt målbilde for pasientreiseområdet der de regionale helseforetakene vil at Pasientreiser HF skal bidra til at reiseruter skal planlegges optimalt med samkjøring og at offentlig betalt persontransport koordineres. Samtidig er det gjort forsøk på slikt samarbeid i flere omganger, blant annet i Agder hvor utredningene tydeliggjorde behov for et bedre planleggingsverktøy. Samarbeidet er derfor satt på hold inntil videre. Uten et bedre tilpasset verktøy vil det være risiko knyttet til pasientenes sikkerhet samt at det ikke vil være mulig å hente ut gevinster og effekter ved samordningen. Pasientreiser HF har nettopp gjennomført et forskningssamarbeid med SINTEF som har sett på mulige effekter og gevinster av økt samordning/optimalisering av pasienttransport. SINTEF sin konklusjon er at uten et bedre verktøy for planlegging er det ikke mulig å hente ut samordningseffekter gjennom optimalisering og automatisering. Planleggingsproblemet er så komplekst innen pasientreiser at det per nå ikke er mulig å se for seg å komplisere prosessene ytterligere ved å samordne offentlig bestillingstransport med enda flere aktører. På sikt er det imidlertid riktig og viktig å forsøke slik samordning der aktørene ønsker det, og det er mulig å hente ut effekter.

Kollektivtrafikkforeningen støtter utvalgets forslag om at Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, eventuelt i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, tar initiativ til å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlig betalt transport, inkludert kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet. Foreningen viser til at dette er et arbeid Kollektivtrafikkforeningen har arbeidet med i lang tid, og at de sammen med KS har skrevet et brev om denne saken til de nevnte departementene og hatt møte med departementene om saken.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) støtter forslaget om at Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, eventuelt i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, tar initiativ til å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlig betalt transport, inkludert kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet. FFO støtter videre forslaget om at Kommunal- og distriktsdepartementet og Samferdselsdepartementet tar initiativ til at det blir

gjort en utredning av behovet for økt overføring av midler til fylkeskommunene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. FFO mener forslagene bør følges opp umiddelbart.

3.4.3 Justeringer i enerettsmodellen – § 9 a

Trøndelag fylkeskommune støtter forslaget om at fylkeskommunen kan tildele enerett eller godtgjørelse for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet.

Troms fylkeskommune er positiv til at enerettsmodellen justeres, og at blant annet kommunegrensene oppheves, og fylkeskommunen får mer frihet til å velge best tilpasset virkemiddel. Fylkesutvalget i Troms påpeker at det ikke er avsatt midler til å gi tilskudd og/eller eneretter. Troms fylkeskommune viser til at for Troms fylke utgjør ikke oppheving av terskelverdi noen materiell endring. Samtlige kommuner i Troms er under terskelverdi på 20 000 innbyggere og befolkningstetthet på 80 innbyggere per kvadratkilometer eller høyere. Fylkeskommunen er svært positiv til at eneretter ikke lenger trenger å følge kommunegrensene. Dette åpner for at eneretter kan tildeles separat i områder i store kommuner med bysentrum og utkanter. Eksempelvis kan det tildeles enerett i Tromsø by, uten at dette gjelder eksempelvis Tromvik, Sjursnes og Sommarøy. På små plasser kan eneretter tildeles over større områder og på tvers av kommunegrenser.

Kollektivtrafikkforeningen er enig i at fylkeskommunene/kommunene gis noe større frihet ved fastsettelse av områder for eneretter, ved at terskelverdiene oppheves og at enerettene ikke lenger må knyttes til kommunegrenser.

Helse Midt-Norge RHF, Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF viser til at eneretter har vært lite brukt. *Helse Nord RHF* mener at det på grunn av lite erfaringer med enerettsmodellen i dagens regelverk, er vanskelig å si noe sikkert om hvilke virkninger en eventuell økt bruk av eneretter vil ha for pasientreiser. *Helse Nord RHF* mener det fremstår lite hensiktsmessig at byer som Bodø og Tromsø skal være omfattet av enerettsordningen.

Helse Vest RHF tilrår en forsiktig bruk av enerett, med en maksgrense på to år. Helseforetaket mener enerett ikke bør vurderes med automatikk i bruken ut fra innbyggertall, men også ved gjentakende svikt i drosjenæringen i den aktuelle kommunen. Svikten kan da være knyttet til kapasitet, servicenivå eller mislighold av offentlige kontrakter eller manglende offentlige kontrakter i området.

Pasientreiser HF viser til at det er lite erfaringer med enerettsmodellen slik at det er vanskelig å si noe sikkert om hvilke virkninger eventuell økt bruk av eneretter vil ha for pasientreiser. Generelt mener *Pasientreiser HF* at man bør være forsiktig med å innføre eneretter i markedet fordi det vil kunne føre til monopolsituasjoner. *Pasientreiser HF* mener derfor at det er avgjørende at fylkeskommunene er tilbakeholdne med bruk av eneretter, og uansett kun knytter disse til egne kontrakter eventuelt med andre virkemidler.

Konkurransetilsynet viser til at det forut for lovendringene i 2020 var positivt til å innføre enerett som et middel for å sikre et drosjetilbud i områder hvor næringen selv ikke ville oppnå dette. Tilsynet viser videre til at det anerkjente at dereguleringen, som fjernet behovsprøvingen og økte fleksibilitet på tilbudssiden i markedet, i enkelte områder ville kunne føre til dårligere eller ikke-eksisterende drosjetilbud, og at eneretter var et godt sikringstiltak. Tilsynet påpekte likevel viktigheten av ikke å gå lenger i reguleringen av markedet enn det som er nødvendig.

Tilsynet er derfor positiv til at det tydeliggjøres at fylkeskommunene skal gjøre en konkret vurdering av drosjetilbudet som en del av et helhetlig transportmarked.

Ved forslaget til dagens enerettsmodell, uttalte Konkurransetilsynet at kommunegrensene ga forutsigbare avgrensinger av områdene som var enkle å forholde seg til, både for tilbyder og kunder. Tilsynet påpekte likevel at konkurransen ikke følger kommunegrensene, og at dette derfor ikke nødvendigvis er en optimal måte å avgrense et enerettsområde på. Det er derfor tilsynets vurdering at økt fleksibilitet kan gi fylkeskommunen mulighet til å tildele eneretter i et mer treffende geografisk område. Forslaget er heller ikke til hinder for at fylkeskommunen fortsatt bruker kommunegrensene ved tildeling av eneretter.

Når det gjelder forslaget om å fjerne tildelingskriteriene basert på innbyggertall og befolkningstetthet, viser tilsynet til at det kun er 37 av 356 kommuner som oppfyller begge disse kravene. Etter tilsynets vurdering er det derfor usikkert hvor stor virkning dette vil ha for å øke bruken av eneretter i områder hvor det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Konkurransetilsynet poengterer videre at terskelverdiene for hvilke kommuner det ikke kan tildeles eneretter i, er de samme kommunene som er unntatt maksimalprisreguleringen i forskrift 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn (maksimalprisforskriften).

Tilsynet viser til at da enerettsmodellen først ble foreslått, vurderte Samferdselsdepartementet at maksimalprisforskriften skulle endres slik at maksimalprisreguleringen kun skulle gjelde i de områder hvor fylkeskommunen hadde mulighet til å tildele eneretter. Tilsynet mener de foreslåtte endringene til enerettsmodellen kan medføre tilfeller hvor eneretter omfatter hele, eller deler av, kommuner som er unntatt maksimalprisregulering, i strid med Samferdselsdepartementets vurdering ved innføring av muligheten til å tildele eneretter, og medfølgende endring i hvilke geografiske områder maksimalprisreguleringen skal gjelde for. Konkurransetilsynet mener at det bør utredes hvilken virkning de foreslåtte endringene vil ha for maksimalprisreguleringen.

Når det gjelder maksimalprisforskriftens anvendelsesområde, er det Konkurransetilsynets vurdering at maksimalprisforskriften alene bestemmer hvilke geografiske områder som er prisregulert. En eventuell innføring av eneretter i områder som ikke er maksimalprisregulert, endrer ikke dette. Konkurransetilsynet peker på at også dette må ses i sammenheng med Nærings- og fiskeridepartementets forslag om innføring av midlertidige maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport som ikke er forhåndsbestilt i områder som ikke er maksimalprisregulert etter gjeldende maksimalprisforskrift.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) mener at enerett ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelig eller hensiktsmessig for å sikre tilbudet i alle områder for deres grupper, og mener derfor at dette må vurderes forløpende og evalueres etter noe tid. FFO støtter forslaget om at enerettene ikke lenger må avgrenses til én eller flere kommuner, men kan knyttes til et nærmere definert område.

Norges Handikapforbund støtter større frihet til å fastsette utstrekningen av enerettsområder i enkeltturmarkedet.

Norges Taxiforbund *avdeling Buskerud* mener at forslaget til § 9 a i yrkestransportloven skal strykes og erstattes av ny § 9 a om behovsprøving. NT Buskerud viser til at markedet i distriktskommuner er begrenset og nærmest statisk, og at spotmarkedet er sterkt redusert de siste årene, også weekend-markedet. NT Buskerud mener bærebjelken i det lokale taximarkedet er offentlige anbud, i hovedsak spesialskyss (skoleskyss) og pasienttransport. Dette gir seg særlig utslag i distriktskommunene. NT Buskerud mener at dette innebærer at antall løyver må begrenses til markedets statiske etterspørsel. NT Buskerud mener videre at fylkeskommunen, som administrerte

behovsprøvingen tidligere, er best egnet til å foreta behovsprøvingen også i framtiden, og at dette bør gjøres etter samråd med løyvehaverne / sentralene i kommunene slik at antallet løyver hverken over- eller underdimensjoneres.

NT Buskerud viser til at det ikke foreligger en nasjonal praksis for kontrakt om enerett. NT Buskerud viser til at den politiske ledelsen i Buskerud benytter aksjeselskapet Brakar som forvalter av ulike anbud, og at Brakar kun benytter pris som vurderingsgrunnlag i anbudene. NT Buskerud mener flere parameter ville vært lagt til grunn hvis politisk ledelse hadde hatt ansvaret for anbudene.

NT Buskerud viser til at enerett kan tildeles én eller flere løyvehavere for et begrenset geografisk område, definert som den enkelte kommune. Etter NT Buskerud sin mening er enerett en sterkere begrensning for kunder når det gjelder både transportkvalitet, og ikke minst pris. NT Buskerud mener at hvis man har enerett, er det denne prisen som gjelder – dog begrenset til maksimalprisforskriften, og at enerett ikke er en garanti for et stedlig godt drosjetilbud. NT Buskerud mener respons-tiden normalt er kortere ved at det finnes stedlige drosjer enn om drosjer må tilkalles eksternt. Enerett begrenser etter NT Buskeruds oppfatning både et godt stedlig drosjetilbud og kundens mulighet til å velge samt å få en god pris. NT Buskerud uttaler at i en eneretskommune tildeles enerett til én løyvehaver. Enerett skal ikke honoreres, men hovedregelen er at enerett kompenseres med å tildele kontraktskjøring – som regel skoleskyss. NT Buskerud mener dette innebærer at øvrige løyvehavere fratas muligheten til å ta oppdrag i egen kommune, og at eneretten derfor innfører en monopolsituasjon. Ved behovsprøving vil kundene sikres valgmulighet og flere løyvehavere sikres oppdrag. Det er opp til løyvemyndighetene å fastsette antall stedlige drosjeløyver ved behovsprøving. Dette gir, etter NT Buskeruds mening, kunden et bedre totalt drosjetilbud enn enerett. Samtidig gir behovsprøving i den enkelte kommune samme sikkerhet for lokal transport som enerett. Etter NT Buskeruds mening sikres et bedre drosjetilbud lokalt gjennom kjøreområder med behovsprøving. Dette fører til et lokalt konkurranseforhold som medfører større fordeler for kunden, samtidig som det sikrer bedre økonomiske vilkår for utøverne av drosjeyrket.

Omfanget av eneretten – mindretallsdissens

Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF, Helse Nord RHF og Helse Sør-Øst RHF støtter ikke mindretal-

lets synspunkter og forslag, herunder at fylkeskommunene skal kunne gjøre enerett gjeldende for kontraktmarkedet. Helseforetakene viser til at mindretallets forslag blir oppfattet å utfordre ordningen med anbud og forpliktende kontrakter mellom helseforetakene og drosjesentraler. Disse høringsinstansene mener forslaget kan redusere motivasjonen for drosjesentraler til å inngå avtaler om pasienttransport, noe som igjen vil føre til redusert kvalitet, monopolisme, økte kostnader og dårligere ressursutnyttelse.

Helse Midt-Norge RHF, Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF støtter utvalgets vurdering av enerettsmodellen i NOU 2024: 15 kapittel 5.3.3.2, og mener modellen ikke bør justeres. Helse Nords og Helse Sør-Østs vurdering er at en slik justering av enerettsmodellen ville føre til mindre konkurranse i kontraktmarkedet.

Helse Midt-Norge RHF og Helse Sør-Øst RHF uttaler at de ikke kan se hvordan bruken av eneretter vil bidra til et mer effektivt og velfungerende drosjemarked, og mener at en slik justering vil føre til redusert konkurranse i markedet og legge til rette for en monopolsituasjon.

Helse Sør-Øst RHF mener konkurransen kan bli påvirket gjennom at transportører er avhengig av både spotprismarkedet og kontraktskjøring, og gjennom at mindre transportører ikke har kapasitet til å levere i begge markedene. Helse Sør-Øst RHF mener at dersom enerettsmodellen blir justert er det viktig at kravene som stilles til eneretter samsvarer med kravene som stilles til pasienttransport, blant annet tilgang til rullestoldrosjer og tilgang til drosjer med barnesete hele døgnet.

Helse Sør-Øst RHF, Helse Nord RHF og Helse Midt-Norge RHF støtter ikke mindretallets synspunkter om å utrede overføring av ansvaret for pasientreiser fra helseforetakene til fylkeskommunene.

Pasientreiser HF vil fraråde å innføre en slik ordning som mindretallet foreslår, det vil si at fylkeskommunene skal kunne gjøre enerett gjeldende for kontraktmarkedet, fordi den vil svekke konkurransen og skape et monopoltilbud i enerettsområdet. Det samme mindretallet uttaler at det kan være behov for å utrede en overføring av ansvaret for pasientreiser til fylkeskommunen. Pasientreiser HF vil understreke viktigheten av at ansvaret for pasientreiser fortsatt bør ligge hos spesialisthelsetjenesten.

Norges Handikapforbund er enige med mindretallet i at de virkemidlene flertallet foreslår ikke er tilstrekkelige. Forbundet støtter derfor mindretallets forslag om å gi fylkeskommunene adgang til å tildele enerett som omfatter kjøring som i dag til-

deles i kontrakt, også kontraktkjøring for andre offentlige innkjøpere enn fylkeskommunen.

Landsorganisasjonen i Norge mener ikke tiltakene flertallet i utvalget foreslår er tilstrekkelige, og støtter mindretallets forslag om å i tillegg gi hjemmel for fylkeskommunen til å tildele enerett på nærmere angitte vilkår.

Norges kommunistiske parti (NKP) viser til at forslaget fra mindretallet om at eneretter også skal omfatte kontraktmarkedet er i tråd med flere punkter i Hurdalsplattformen om «å stoppe frislippet i drosjenæringa» og «gjeninnføre ordningen med fylkeskommunal antallsregulering». NKP støtter mindretallets forslag.

Norges Taxiforbund støtter mindretallets forslag om at eneretter skal omfatte kontraktmarkedet.

Yrkestrafikkforbundet støtter utvalgets mindretall som ønsker å pålegge enerettshaver driveplikt.

Øvrige innspill til mindretallsdissensen – fylkesvise løyvedistrikt

Pasientreiser HF støtter flertallet i å ikke gjeninnføre fylkesvise løyvedistrikt, og viser til at nasjonale løyver bidrar til økt konkurranse.

Norges Handikapforbund er enige med mindretallet i at de virkemidlene flertallet foreslår ikke er tilstrekkelige. Forbundet støtter derfor mindretallets forslag om å gjeninnføre fylkesvise løyvedistrikt for å gi løyvemyndigheten tilstrekkelig oversikt over omfang, kvalitet og pris på drosjetilbudet ulike steder i fylket. Forbundet mener dette vil gi fylkeskommunen og andre offentlige etater et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere om drosjetilbudet er godt nok for passasjerer som trenger universelt utformede drosjer og eventuelt iverksette tiltak.

Landsorganisasjonen i Norge mener ikke tiltakene flertallet i utvalget foreslår er tilstrekkelige, og støtter mindretallets forslag om å i tillegg gi hjemmel for blant annet gjennomføring av fylkesvise løyvedistrikter, med unntak for at Oslo og Akershus bør være ett løyvedistrikt.

Norges kommunistiske parti (NKP) støtter mindretallets syn på at fylkesvise løyvedistrikt vil gi fylkeskommunene grunnlag for å vurdere om drosjetilbudet er godt nok. NKP viser til at regjeringen i Hurdalsplattformen vil «gjeninnføre ordningen med fylkeskommunal antallsregulering». NKP mener dette er viktig for å bedre lønns- og arbeidsforholdene for sjåfører.

Norges Taxiforbund og *Norges Taxiforbund avdeling Buskerud* støtter mindretallets forslag om

å innføre fylkesvise løyvedistrikt. NT Buskerud viser til begrunnelsen fra mindretallet. NT Buskerud mener det er en vanvittig praksis at drosjesentraler/bedrifter på Sørlandet vinner anbud i Finnmark, og at lokale drosjer må få lokale oppdrag. NT Buskerud mener hver kommune må defineres som ett kjøreområde, særlig kommuner med mindre enn 20 000 innbyggere og lavere befolkningstetthet enn 80 innbyggere per km².

3.5 Departementets vurdering

3.5.1 Ansvar for drosjetilbudet i enkeltturmarkedet og virkemidler for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet – § 9 b første og andre ledd

Departementet har vurdert utvalgets forslag til ny § 9 b første og andre ledd i lys av høringsuttalelsene. Departementets vurdering av forslaget til ny § 9 b tredje ledd fremgår av punkt 3.5.2. Departementet gjør oppmerksom på at utvalgets forslag til § 9 b er forslag til ny § 9 a etter omnummerering.

Departementet har vurdert utvalgets forslag til ny § 9 b (1) om å lovfeste at fylkeskommunen skal vurdere om det er et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet i fylket som del av et helhetlig transporttilbud.

Departementet har merket seg at de fleste høringsinstanser som uttaler seg konkret om hvor ansvaret for drosjetilbudet i enkeltturmarkedet skal ligge, er positive til at ansvaret ligger hos fylkeskommunene.

Departementet er enig i at det er mest hensiktsmessig at ansvaret for drosjetilbudet, som i dag, ligger hos fylkeskommunene, som har god kjennskap til regionale og lokale forhold. Fylkeskommunene har dessuten ansvaret for andre lokale transporttilbud, herunder kollektivtransport og bestillingstransport.

Departementet deler utvalgets vurdering av at å lovfeste fylkeskommunens ansvar ikke er en realitetsendring av ansvarsforholdene, og viser til at fylkeskommunene hele tiden har hatt virkemidlene for å sikre drosjetilbudet. Å vurdere og iverksette tiltak for å sikre et tilgjengelig drosjetilbud er ikke en ny oppgave for fylkeskommunene.

Departementet mener videre det er hensiktsmessig at det fremgår direkte av loven at fylkeskommunene skal vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet som del av et helhetlig transporttilbud. Departementet har merket seg at blant annet Kollektivtrafikkforeningen støtter denne tilnærmin-

gen. Departementet har også merket seg at Østfold fylkeskommune uttaler at den er positiv til utvalgets helhetlige tilnærming til regulering av drosjenæringen, og at Troms fylkeskommune er positiv til at det settes mer fokus på vurdering av drosjetilbudet som helhet. Departementet mener en helhetlig vurdering er naturlig ut fra fylkeskommunenes ansvar for andre transporttilbud. Departementet legger til grunn at vurderingene blir gjort i samråd med kommunene når det er naturlig.

Departementet har merket seg at Pasientreiser HF understreker at det er viktig at fylkeskommunenes ansvar kun omfatter enkeltturmarkedet og ikke kontraktmarkedet. Pasientreiser HF, og samtlige helseforetak, understreker viktigheten av at det helhetlige ansvaret for pasienttransport ligger hos spesialisthelsetjenesten.

Departementet deler utvalgets vurdering av at fylkeskommunenes ansvar for drosjetransport etter yrkestransportloven § 9 b skal være begrenset til tilbudet i enkeltturmarkedet, og at det ikke er grunnlag for å utvide fylkeskommunens ansvar til å gjelde kontraktmarkedet generelt. Ansvar for tilbudet i kontraktmarkedet, som TT-transport, pasienttransport og skoleskyss, følger av andre bestemmelser og ordninger. Fylket har allerede ansvaret for skoleskyss, og kan se dette i sammenheng med enkeltturmarkedet der det er hensiktsmessig.

Departementet har merket seg at et mindretall i Drosjeutvalget mener det bør utredes å overføre ansvaret for pasienttransporten til fylkeskommunene, dersom det viser seg at de gjennomførte tiltakene ikke er tilstrekkelige. Departementet vil eventuelt komme tilbake til dette dersom utredningen av fordeler og ulemper med samordning tilsier at et slikt alternativ bør vurderes.

Departementet har merket seg at Oslo kommune mener det er uklart hva som menes med «tilfredsstillende transporttilbud». Til dette vil departementet bemerke at denne vurderingen ikke vil skille seg fra vurderingen som blir gjort for kollektivtransport. Departementet understreker at forslaget kun gir fylkeskommunen en plikt til å vurdere tilbudet. Bestemmelsen innebærer ikke at det blir fastsatt krav om minstestandard for drosjetilbudet i enkeltturmarkedet. Fylkeskommunene må vurdere hva som er ønsket standard for drosjetransport i enkeltturmarkedet ut fra etterspørsel og behov, transporttilbud for øvrig og tilgjengelige ressurser. Behovet for drosjetjenester vil variere betydelig ut fra blant annet geografi, demografi, næringsstruktur med videre.

Departementet viser til at slik lovforslaget er bygd opp underbygger bestemmelsen fylkeskom-

munenes ansvar for å se hele transporttilbudet i sammenheng. I områder der kollektivtilbudet er godt, vil behovet for tilgjengelig drosjetransport for personer uten særskilte behov være mindre, mens det på steder uten godt utbygd kollektivtransport kan være større behov for at drosjer er tilgjengelige. I mindre sentrale områder er det ofte slik at privatbil benyttes til nødvendig transport. For sårbare grupper, herunder eldre og personer med nedsatt funksjonsevne, vil det alltid være behov for at ansvarlige myndigheter gjør en særlig vurdering av transportbehovet – ikke minst behovet for drosjetransport.

Departementet har merket seg at selv om de fleste fylkeskommunene støtter forslaget, understreker de samtidig behovet for at staten kompenserer fylkeskommunene for økt administrasjon. Blant annet peker Troms fylkeskommune på at det er behov for økte overføringer av midler til fylkeskommunene for å følge opp det de mener er et utvidet ansvar for drosjetilbudet. Kollektivtrafikforeningen mener det vil kreve økte ressurser om fylkeskommunene skal følge opp det de mener er et endret og forsterket ansvar på en god måte. Departementet har merket seg at utvalget peker på at fylkeskommunene sannsynligvis vil trenge å tilføres midler for å kunne ivareta de foreslåtte oppgavene på en hensiktsmessig måte.

Departementet viser til omtalen av fylkeskommunenes ansvar i som redegjort for under punkt 3.3.1, i NOU 2024: 15, herunder at forslaget ikke er ment som en realitetsendring av ansvarsforholdene. Fylkeskommunene hadde fram til november 2020, gjennom antallsregulering, godkjenningsmyndighet for drosjesentraler og sentralens vedtekter samt hjemmel for å fastsette lokale forskrifter, en svært aktiv rolle i å sikre drosjetilbudet i fylket. Endringene i drosjereguleringen i november 2020 innebar ingen endringer i ansvarsforhold. Fylkeskommunenes virkemiddel for å sikre tilbudet ble imidlertid vesentlig endret ved innføring av enerettssystemet. Gjeldende enerettssystem forutsetter at fylkeskommunen gjør en aktiv vurdering av tilbudet for å vurdere om drosjetilbudet er tilfredsstillende. Som for kollektivtransport er dette en vurdering fylkeskommunene må gjøre basert på skjønn, og ut fra en vurdering av tilgjengelige ressurser. Fremgangsmåten for tildeling av enerett er grundig beskrevet i punkt 5.3.2.5 i Prop. 70 L (2018–2019). Bruk av enerett i tidligere Viken fylke har vist at systemet kan fungere godt.

Departementet bemerker at endringsforslagene ikke gir fylkeskommunene økt ansvar sammenlignet med dagens situasjon. Lovforslaget er i

utgangspunktet en presisering i loven av det ansvaret fylkeskommunene har i dag og en presisering av at fylkeskommunene kan iverksette tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Departementet er klar over at mange fylker de siste årene ikke har prioritert å bruke ressurser på å iverksette tiltak for å sikre drosjetilbudet. Departementet viser til at innføring av sentraltilknytningsplikt for løyvehavere bidrar til at fylkeskommunene lettere vil få oversikt over det samlede drosjetilbudet i fylket, og at dette vil gjøre det enklere for fylkeskommunene å vurdere behovet for tiltak.

Ettersom lovforslaget ikke innebærer en realitetsendring, er det ikke behov for å øke statlige overføringer til fylkeskommunene for å dekke administrasjonskostnader. Behovet må uansett ses i sammenheng med fylkeskommunenes samlede administrative ressurser innen transportplanlegging, og kan eventuelt vurderes i forbindelse med vurderingen av fylkeskommunenes behov for ekstra ressurser til å sikre tilbudet.

Departementet har merket seg at Oslo kommune viser til at drosjetilbudet i Oslo har tilstrekkelig kapasitet, og at forslaget derfor bør avgrenses til «når det er nødvendig», for å unngå bruk av administrative ressurser uten at det er behov for det. Departementet legger til grunn at ressursbruken tilpasses det behovet fylkeskommunen mener er der, herunder behovet for å sikre tilbudet til sårbare grupper.

Departementet har videre vurdert utvalgets forslag om å presisere i ny § 9 b andre ledd at fylkeskommunen kan sette i verk tiltak for å sikre tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenestene i enkeltturmarkedet dersom det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Forslaget innebærer ingen realitetsendring sammenlignet med gjeldende rett.

Departementet har merket seg at utvalget i NOU 2024: 15 punkt 5.3.1 viser til at tiltak kan omfatte blant annet kontrakt om offentlig tjeneste, tilskuddsordninger, samordning av kontrakter og drift av drosjetjenester i egenregi.

Departementet understreker at fylkeskommunene forut for iverksetting av tiltak må vurdere hvilken transportstandard de vil legge til rette for. Som utvalget påpeker, vil fylkeskommunen ha stor skjønnsfrihet i denne vurderingen. Dersom markedet ikke tilbyr en slik transportstandard som fylkeskommunene ønsker på kommersielle vilkår, kan fylkeskommunen iverksette tiltak. Departementet legger til grunn at fylkeskommunen for eksempel kan inngå kontrakt om offentlig tjeneste som pålegger driveplikt i form av at dro-

sjetjenester for eksempel skal være tilgjengelige hele døgnet, til visse tider på døgnet eller ved bestilling en viss tid i forveien. Som nevnt har departementet gitt en beskrivelse av fremgangsmåten for tildeling av eneretter i forarbeidene til lovendringene i 2020, jf. punkt 5.3.2.5 i Prop. 70 L (2018–2019).

Departementet er enig med utvalget i at fylkeskommunene bør ha frihet til å velge de virkemidlene som er best tilpasset de lokale forholdene og behovet for drosjetransport. Det er en forutsetning at tiltakene fylkeskommunen iverksetter er i tråd med gjeldende rett, herunder anskaffelsesregelverket og statsstøtteregelverket.

Departementet har merket seg at de fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget er positive til at det fremgår av loven at fylkeskommunene kan iverksette tiltak for å sikre tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenestene i enkeltturmarkedet. Noen høringsinstanser fremhever at de er positive til at fylkeskommunen får flere virkemidler for å sikre drosjetilbudet. LO, Norges Handikapforbund, Norges kommunistiske parti og Yrkestrafikkforbundet støtter i tillegg mindretallets forslag, jf. punkt 3.3.5. Uber mener forslaget vil forverre tilbudet i sentrale strøk.

Departementet har merket seg at Helseforetakene, Bergen kommune og Bolt viser til positive effekter av dereguleringen i 2020. Helseforetakene fremhever at innkjøpere har fått større innflytelse, og at økt konkurranse kan ha positiv effekt på pris og kvalitet av drosjetjenester. Bergen kommune, Bolt og Uber fremhever positive effekter av dereguleringen for tilbudet i de store byene. Departementet vil understreke at det er ønskelig å videreføre disse positive effektene. Selv om fylkeskommunene ved forslaget får noe større fleksibilitet ved tildeling av eneretter, legger departementet til grunn at fylkeskommunene ikke iverksetter tiltak der det ikke er nødvendig eller hvor tiltak vil ha en negativ innvirkning på tilbudet.

Departementet har merket seg at noen av høringsinstansene kommenterer de konkrete tiltakene utvalget har skissert i NOU 2024: 15: kontrakt om offentlig tjeneste, tilskuddsordninger, samordning av kontrakter og drift av drosjetjenester i egenregi. Blant annet uttaler NT Buskerud at de støtter tiltak om offentlige tjenester som anbudskontrakter og tilskuddsordninger, men er sterkt kritiske til at fylkeskommunene skal etablere drosjetjenester i egenregi på bakgrunn av at de mener dette fratar drosjenæringen en vesentlig del av driftsgrunnlaget. Til dette vil departementet bemerke at egenregi kun er ett av flere tiltak

fylkeskommunen kan benytte. Departementet understreker at de nevnte tiltakene allerede er tilgjengelige for fylkeskommunene innenfor rammene av gjeldende rett, og legger til grunn at fylkeskommunene gjør gode vurderinger av hvilke løsninger som vil være mest effektive og gi best transporttilbud til kundene.

Departementet har videre merket seg at samtlige fylkeskommuner, og flere andre høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet, understreker behovet for å overføre statlige midler til fylkeskommunene for å sette dem i stand til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Spørsmålet om hvorvidt det er behov for økte midler for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, for eksempel gjennom kjøp av tjenester, må ikke forveksles med spørsmålet om hvorvidt det er behov for å kompensere fylkeskommunen for å vurdere drosjetilbudet. Det første spørsmålet gjelder finansiering av drosjetilbudet, mens det andre spørsmålet gjelder administrative ressurser knyttet til en oppgave som allerede ligger til fylkeskommunen.

Departementet viser til at utvalget har foreslått tiltak som vil gjøre det noe enklere for fylkeskommunene å sikre drosjetilbudet. Dette omfatter et mer fleksibelt system for tildeling av eneretter. Forslaget innebærer gjennom oppheving av kommuner som eneste geografiske grense for enerettsområde og oppheving av terskelverdien, basert på innbyggertall og innbyggertetthet, for i hvilke kommuner enerett kan tildeles. Departementet legger til grunn at økt fleksibilitet i enerettssystemet i noen grad, særlig på steder med lav etterspørsel etter drosjetjenester, kan bidra til et bedre tilbud uten tilføring av offentlige midler. Fylkeskommunene må uansett vurdere tilbudet ut fra tilgjengelige ressurser.

Departementet kan imidlertid ikke utelukke at det i enkelte områder kan være behov for å tilføre statlige midler, for eksempel til kjøp av tjenester eller til støtteordninger, for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Hvorvidt det er behov for å tilføre statlige midler vil avhenge av flere forhold, herunder andre tilgjengelige transportmuligheter. Behovet vil også variere mellom ulike deler av landet. I tråd med anbefalingen fra utvalget vil Samferdselsdepartementet derfor, i samarbeid med Kommunal- og distriktsdepartementet, ta initiativ til at det blir gjort en utredning av behovet for økt overføring av midler til fylkeskommunene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Uavhengig av denne utredningen må fylkeskommunene legge til rette for et tilfredsstillende drosjetilbud med utgangspunkt i tilgjengelige ressurser, og

plikten etter forslaget til ny § 9 b første ledd om å gjøre en helhetlig vurdering av transporttilbudet.

Departementet har merket seg at NT Buskerud viser til at det er hjemmel til å pålegge driveplikt, men at det kan være behov for å tilføre økonomiske ressurser direkte eller kombineres med offentlig betalt transport. Til dette vil departementet bemerke at både enerett og betaling for driveplikt kan utgjøre kompensasjon for driveplikt. Til NT Buskeruds merknad om at eksterne aktører fratar stedlige drosjer lokalt kontraktmarked, vil departementet bemerke at konkurranse om kontrakter må være åpen for alle aktører, ikke bare lokale.

Departementet har merket seg at Bolt mener fylkeskommunenes skjønnsmessige adgang til å gripe inn i drosjemarkedet ikke er i tråd med lovkravet i EØS-retten, som krever at bestemmelser som griper inn i de grunnleggende frihetene, skal være klare, presise og forutsigbare.

Departementet vil understreke at bestemmelsen ikke innebærer en realitetsendring, og ikke åpner for at fylkeskommunen kan iverksette tiltak som er i strid med EØS-retten, herunder retten til fri etablering etter EØS-avtalen artikkel 31.

Fylkeskommunen må gjøre en konkret vurdering av om tiltaket er en restriksjon på retten til fri etablering etter EØS-avtalen artikkel 31. Restriksjoner på retten til fri etablering er i utgangspunktet ulovlige, med mindre de kan begrunnes i tvingende allmenne hensyn. Departementet legger til grunn at å sikre et tilfredsstillende transporttilbud er et tvingende allment hensyn. Fylkeskommunen må i hvert enkelt tilfelle gjøre en konkret vurdering av om det tiltaket de vil iverksette er egnet og nødvendig for å oppnå målet om et tilfredsstillende transporttilbud. I dette ligger også at fylkeskommunen må vurdere om ønsket transportstandard kan oppnås med mindre inngripende tiltak.

Departementet viser i denne sammenhengen til at selve enerettssystemet ble grundig vurdert opp mot EØS-retten da det ble innført, jf. Prop. 70 L (2018–2019).

Departementet har videre merket seg at Yrkestrafikkforbundet uttaler at de «støtter utvalgets mindretall som ønsker å pålegge enerettshaver driveplikt». Slik departementet oppfatter mindretallet er de enige i flertallets forslag om at fylkeskommunen kan pålegge driveplikt – ut fra en vurdering av behovet i det enkelte området. Uttalelser knyttet til dissensen er vurdert under punkt 3.5.3.

Departementet har merket seg at Uber mener restriktive tiltak kun kan rettfærdiggjøres i distriktene, og at forslaget ikke vil bedre tilgjengelig-

heten for sårbare mennesker. Departementet viser her til at fylkeskommunen må gjøre en konkret vurdering av i hvilke områder det er nødvendig med tiltak, herunder for å sikre tilbudet for sårbare grupper. Departementet er enig i at det vil være mindre aktuelt med tiltak i de største byene, og viser blant annet til at gjeldende terskelverdi for hvor tiltak kan iverksettes også bør gjelde som et utgangspunkt for fylkeskommunenes vurderinger av hvor de kan tildele enerett.

Departementet har også merket seg innspillene fra Ullensvang eldreråd, Bygdevestprosjektet i Trøndelag, Pensjonistforbundet og SAKO-organisasjonene og Jørund Hassel, som fremhever behovet for drosjetransport i distriktene blant annet for eldre og personer med funksjonsnedsettelser. Departementet deler synspunktene om at det er særlig viktig å sikre drosjetilbudet for disse gruppene, blant annet for å legge til rette for aktiv deltakelse i samfunnet og for at folk kan bo lengre hjemme.

Departementet har merket seg at Nasjonalforeningen for folkehelsen er positive til at fylkeskommunen har virkemidler for å sikre tilbudet og forventer at de tar dem i bruk. Videre har departementet merket seg at Funksjonshemmedes landsorganisasjon mener fylkeskommunene skal ha plikt til å iverksette nødvendige tiltak for å sikre tilbudet til personer med funksjonsnedsettelser i hele landet.

Departementet mener de foreslåtte tiltakene vil gi fylkeskommunene gode rammer for å sikre tilbudet, eventuelt med tillegg av statlige overføringer til fylkeskommunen for å sikre et tilfredsstillende tilbud i tråd med kommende utredning. Departementet viser også til at Stortingets vedtak om å innføre fullt unntak for engangsavgiften for drosjer som er tilpasset rullestolbrukere, jf. Prop. 103 LS (2023–2024) *Endringer i skatte- og avgiftslovgivinga*, vil bidra til et bedre tilbud for personer med særlig behov for drosjetransport.

Departementet mener også tydeliggjøringen av fylkeskommunenes ansvar for å vurdere drosjetilbudet som del av det helhetlige transporttilbudet i fylket, vil bidra til å tydeliggjøre fylkeskommunenes ansvar for helheten. For at dette skal få full effekt er det viktig at fylkeskommunene samordner de miljøene i fylkeskommunen som har ansvar for drosjetjenester med de miljøene som har ansvar for øvrig transporttilbud. Dette vil bidra både til at behovet for transporttjenester og bruk av tilgjengelige ressurser ses i sammenheng.

Departementet er likevel klar over at det kan være områder der de tilgjengelige virkemidlene

ikke vil gi et optimalt drosjetilbud. På samme måte som i kollektivtransporten vil det være slik at det transporttilbudet fylkeskommunen tilbyr må være i samsvar med tilgjengelige ressurser. Kollektivtransport er imidlertid delvis finansiert med statlige midler. Departementet vil derfor, sammen med Kommunal- og distriktsdepartementet og i tråd med anbefalingen fra utvalget, ta initiativ til at det blir gjort en utredning av behovet for økt overføring av midler til fylkeskommunene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

Ut fra en helhetsvurdering støtter departementet utvalgets forslag. Departementet mener forslagene til ny § 9 b første og andre ledd vil gi fylkeskommunene gode rammer for å sikre (§ 9 a første og andre ledd etter omnummerering) et tilfredsstillende drosjetilbud, herunder for sårbare grupper.

3.5.2 Samordning av kontrakter om drosjetjenester

Departementet har vurdert utvalgets forslag til ny § 9 b tredje ledd om å pålegge myndigheter med ansvar for kontrakter om drosjetransport en plikt til å vurdere og ta hensyn til virkningene kontraktene kan ha på øvrige deler av drosjetilbudet, og eventuelt andre deler av transporttilbudet. Etter forslaget skal myndighetene også høre andre offentlige innkjøpere i de områdene kontrakten gjelder før den blir lyst ut.

Departementet merker seg at utvalget mener at samordning av kontrakter om transport, og særlig drosjetransport, i mange tilfeller vil være et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet. Særlig i områder med begrenset markedsgrunnlag, som enkelte områder i distriktene, kan det bidra til et bedre drosjetilbud om samme aktør har ansvaret for all drosjetransport.

Departementet har merket seg at flere av høringsinstansene er positive til samordning. Departementet har særlig merket seg at Kollektivtrafikkforeningen er svært tydelig på at det finnes et stort uforløst potensial i arbeidet med samordning av offentlig betalt transport. Foreningen mener samordning kan bidra til å gi befolkningen i store deler av Norge langt bedre mobilitet, at samfunnets ressurser utnyttes på en mer fordelaktig måte, og at drosjenæringen får mer forutsigbare rammer.

Med utgangspunkt i utvalgets vurdering av ulike former for samordning, jf. NOU 2024: 15 punkt 5.3.2, har departementet også merket seg at det er ulike syn blant høringsinstansene på hvor

langt myndighetene skal gå i å pålegge/ legge til rette for samordning.

Departementet har merket seg at utvalget har vurdert, men ikke foreslått, å pålegge plikt til å samordne kontrakter om drosjetransport. Departementet har merket seg at flere høringsinstanser, og særlig helseforetakene og Pasientreiser HF, er klart imot at offentlige myndigheter får slik plikt til samordning.

Departementet er enig i utvalgets vurdering av at samordning av enkelttur- og kontraktmarkedet kan være et nødvendig tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i områder med lav etterspørsel, jf. punkt 3.4.2 og NOU 2024: 15 kapittel 5.3.2. I distrikter med lav etterspørsel etter drosjetjenester kan det være en forutsetning for å oppnå et tilfredsstillende tilbud i enkeltturmarkedet at samme aktør utfører all drosjetransport. Det vil si både turer i enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet – som skoleskyss og pasienttransport. Departementet viser til at utvalget peker på at i distrikter med lavt kundegrunnlag kan kontraktene om pasientkjøring være avgjørende for løyvehavers mulighet til å drive lønnsomt. I enkelte områder med begrenset etterspørsel etter drosjetjenester vil det være effektivt at samme aktør(er) har enerett til å utføre samtlige drosjetjenester.

På denne bakgrunn mener departementet at det er viktig å legge til rette for samordning av drosjetjenester i de ulike markedene.

Departementet viser til at fylkeskommunene har frihet til å samordne egne kontrakter om drosjetransport, som kontrakter om enerett i enkeltturmarkedet og skoleskyss. Departementet legger til grunn at fylkeskommunene vil gjøre gode vurderinger av om slik samordning er hensiktsmessig uten at de får en direkte plikt til å samordne kontraktene. Når det gjelder samordning av fylkeskommunenes kontrakter med andre myndigheters kontrakter, især helseforetakenes kontrakter om pasienttransport, legger departementet vekt på at forsøk som er gjort så langt har vist at det er praktiske og juridiske utfordringer som gjør slik samordning krevende. For eksempel mangler myndighetene et felles planleggingsverktøy og løsninger på håndtering av blant annet personvernutfordringer.

Departementet deler på denne bakgrunn utvalgets vurdering av at det ikke er hensiktsmessig å pålegge ulike offentlige myndigheter plikt til å samordne kontrakter om drosjetransport.

Departementet har merket seg at utvalget anbefaler at Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, eventuelt i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, tar

initiativ til å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlig betalt transport, inkludert kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet. Departementet har merket seg at flere av høringsinstansene, herunder Nordland fylkeskommune, Kollektivtrafikkforeningen, Pasientreiser HF og Funksjonshemmedes fellesorganisasjon støtter forslaget, mens Helse Nord RHF og Helse Vest RHF er imot en slik utredning. Motforestillingene mot utredning knytter seg særlig til at samordning reiser vanskelige organisatoriske og koordineringsmessige problemstillinger. Departementet kan ikke se at hensynet til at problemstillingene er krevende taler imot å utrede spørsmålet. Departementet har også merket seg at utvalget viser til at et av temaene for utredningen kan være hvorvidt ett myndighetsnivå bør ha ansvaret for samlet kjøp av drosjetransport. Departementet har også merket seg at helseforetakene og Pasientreiser i høringen gir tydelig tilbakemelding om at spesialisthelsetjenesten må ha ansvaret for kjøp av pasientreiser.

Departementet ser at samordning av kontrakter om drosjetjenester kan bidra til et samlet sett bedre tilbud, også i enkeltturmarkedet, med at det i dag er usikkert om fordelene med samordning overstiger ulempene. Departementet vil derfor følge opp utvalgets anbefaling om å ta initiativ til nærmere utredning av samordning i samråd med de berørte departementene. Tilbakemeldingene fra høringsinstansene vil bli vurdert i en eventuell utredning. Departementet vil også, sammen med Helse- og omsorgsdepartementet vurdere å ta initiativ til å iverksette et pilotprosjekt for samordning av offentlig betalt bestillingstransport, inkludert enkeltturmarkedet for drosje.

På bakgrunn av at utvalget fremhever at det ofte vil være hensiktsmessig med samordning for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet, særlig i områder med lav etterspørsel etter drosjetjenester, mener departementet det vil være hensiktsmessig å innføre virkemidler som legger til rette for økt grad av frivillig samordning av kontrakter.

Departementet har vurdert utvalgets forslag om å pålegge myndigheter med ansvar for kontrakter om drosjetransport plikt til å vurdere og ta hensyn til virkningene kontraktene kan ha på øvrige deler av drosjetilbudet, og eventuelt andre deler av transporttilbudet.

Departementet har merket seg at Trøndelag fylkeskommune, Troms fylkeskommune og Norges Handikapforbund støtter forslaget om å pålegge myndigheter plikt til å vurdere og ta hensyn til virkningene kontraktene kan ha på øvrige

deler av drosjetilbudet, og eventuelt andre deler av transporttilbudet. Departementet har også merket seg at Buskerud fylkeskommune, Oslo kommune og samtlige helseforetak er imot forslaget. Videre har departementet merket seg at NHO Transport er positive til samordning, og støtter sterkere føringer på samordning av transportbehov og -planlegging.

Departementet har merket seg at de fleste fylkeskommunene som uttaler seg om forslaget, Kollektivtrafikkforeningen, Norges Handikapforbund og Pasientreiser HF støtter forslaget om at myndighetene skal høre andre offentlige innkøpere i de områdene kontrakten gjelder før den blir lyst ut. Oslo kommune og Helse Nord RHF er imot forslaget.

Departementet ser at det er noe ulikt syn blant høringsinstansene på utvalgets forslag. Departementet deler imidlertid utvalgets syn på at den foreslåtte bestemmelsen vil gi incentiv til samordning, og kan bidra til ressurseffektive løsninger. Departementet mener en plikt for fylkeskommunene og andre offentlige kjøpere av drosjetjenester til å forelegge intensjonen om å inngå kontrakt for andre berørte parter vil kunne bidra til at flere velger å kjøpe drosjetjenester sammen, og at drosjetilbudet totalt sett blir bedre.

Samlet vil bestemmelsen bidra til at alle offentlige aktører med ansvar for kjøp av drosjetjenester får større kunnskap om samlet behov for og etterspørsel etter drosjetjenester i markedet, og dermed et bedre beslutningsgrunnlag. Departementet understreker samtidig at ingen aktører blir tvunget til å inngå samarbeid de mener er ugunstig for kontrakter på eget ansvarsområde.

Til merknaden fra Buskerud fylkeskommune om at det er uklart hva som ligger iplikten til å vurdere og ta hensyn til virkninger av kontrakten med videre, vil departementet bemerke at bestemmelsen ikke pålegger partene å komme fram til et bestemt resultat. Bestemmelsen pålegger plikt til å vurdere hvilke virkninger kontrakten får for andre, både positive og negative, og ta hensyn til dette. Dersom enkle justeringer kan gi positive virkninger på andre deler av markedet, bør ansvarlig myndighet følge opp dette. Dersom ansvarlig myndighet mener ulempene med justeringer i egne kontrakter blir for store, innebærer bestemmelsen ikke et pålegg om endring.

Departementet viser til at utvalget har gjort en grundig utredning av tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet. Departementet mener utvalget gir en balansert vurdering av fordele og ulemper med samordning ut fra det kunnskapsgrunnlaget vi har i dag. På bakgrunn

av at det er for store usikkerheter knyttet til å pålegge plikt til samordning, mener departementet en insentivordning gjennom foreleggelsesplikt og plikt til å vurdere og ta hensyn til virkninger av egne kontrakter på andre deler av markedet, vil være en god ordning. Departementet antar at denne plikten kan medføre noe økt administrativt ressursbruk for fylkeskommunene, og legger til grunn at fylkeskommunene bør kompenseres for å bli pålagt denne plikten. Departementet mener imidlertid kompensasjonsbehovet vil være begrenset.

På denne bakgrunn støtter departementet utvalgets forslag til ny § 9 b tredje ledd (§ 9 a tredje ledd etter omnummerering).

3.5.3 Justeringer i enerettsmodellen

Departementet har vurdert utvalgets forslag til endringer i yrkestransportloven § 9 a som viderefører enerettsmodellen med enkelte justeringer, i lys av høringsuttalelsene.

Departementet gjør oppmerksom på at utvalgets forslag til § 9 a er forslag til ny § 9 b etter omnummerering. Departementet har merket seg at utvalget mener enerettsmodellen er et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre drosjetilbudet, samtidig som justeringer skal legge til rette for mer fleksibilitet for fylkeskommunen og økt bruk av modellen.

Departementet legger til grunn at enerett er et tiltak som, eventuelt kombinert med andre virkemidler, skal bidra til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet – ikke minst for sårbare grupper med særlig behov for drosjetransport. Departementet har merket seg at de fleste høringsinstansene er positive til å videreføre selve modellen, men at det er noe ulike syn på blant annet omfanget av eneretten.

Departementet har merket seg at de høringsinstansene som har uttalt seg om enerettsmodellen i hovedsak ser ut til å støtte modellen som sådan.

Departementet deler utvalgets vurdering av at enerettsmodellen gir fylkeskommunene et hensiktsmessig verktøy for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Modellen er også vurdert å være i samsvar med EØS-retten. I denne sammenheng viser departementet til ESAs vedtak av 19. juli 2023 som lukker klagesaken mot Norge om at deler av den tidligere drosjereguleringen var i strid med EØS-avtalen artikkel 31. ESA anerkjenner i vedtaket enerettssystemet som modell for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i distriktene, og uttaler blant annet: «In the Authority's view, the

measure appears suitable for attaining the objective of guaranteeing a satisfactory permanent supply of taxi transport services».

I den grad enerett er en restriksjon på retten til fri etablering, vil det være opp til fylkeskommunene, i hvert enkelt tilfelle, å vurdere om enerett er et egnet og nødvendig virkemiddel for å oppnå et tilfredsstillende drosjetilbud. Fylkeskommunen kan ikke tildele enerett dersom markedet tilbyr et tilfredsstillende drosjetilbud på kommersielle vilkår, eller om den kan legge til rette for et tilsvarende tilbud med mindre inngripende tiltak.

Departementet har merket seg at Norges Taxiforbund avdeling Buskerud ønsker å erstatte forslaget til § 9 a med en bestemmelse om behovsprøving hvor antall løyver begrenses til markedets statiske etterspørsel. Departementet mener en slik modell vil være i strid med EØS-avtalen, jf. blant annet utvalgets vurdering i NOU 2024: 15 kapittel 4.2.7. Departementet bemerker for øvrig at det vil være variasjoner i etterspørsel mellom geografiske områder, og at etterspørsel kan endre seg over tid. Enerettsmodellen legger til rette for at fylkeskommunen kan begrense antall løyver når det er nødvendig for å sikre tilbudet. Plikten til å utlyse kontrakter for en tidsavgrenset periode legger til rette for å se an utvikling i etterspørsel over tid for ikke å sementere markedet, og sikrer at antallsbegrensningen ikke bryter med reglene i EØS-avtalen. Hvorvidt enerett er et effektivt virkemiddel lokalt, vil blant annet avhenge av hvordan fylkeskommunene utformer kontraktene om enerett og hvilke andre virkemidler de eventuelt blir kombinert med.

Departementet har merket seg at noen høringsinstanser peker på at enerettsmodellen er lite brukt, jf. at den kun er tatt i bruk i kommuner i tidligere Viken fylke. Departementet ser at det kan være ulike årsaker til dette. Mulige forklaringer utvalget peker på er at ordningen oppfattes som komplisert, at den har hatt for kort virketid, at terskelverdiene som er satt for ordningen treffer dårlig, eller utilstrekkelig kapasitet eller kompetanse i fylkeskommunene.

Departementet viser til at det er gode erfaringer med enerett i tidligere Viken, jf. NOU 2023: 22 kapittel 4.2.4 og ser at det er potensial for å bruke modellen også i andre deler av landet. I lys av at modellen ikke er tatt i bruk andre steder enn i tidligere Viken er departementet enig med utvalget i at det vil være hensiktsmessig med tiltak som legger til rette for økt bruk av enerett. Departementet merker seg at målet om økt bruk av modellen er bakgrunnen for forslaget om å gi fylkeskommu-

nen større fleksibilitet når det gjelder geografisk inndeling av enerettsområder.

Departementet har vurdert utvalgets forslag om å oppheve kommunegrensen som eneste geografiske inndeling av enerettsområder, jf. forslag til endring i § 9 a første ledd og tilhørende justering i andre ledd. Forslaget skal gi fylkeskommunene bedre mulighet til å vurdere transporttilbudet som en helhet, jf. at blant annet kollektivtilbudet ikke er knyttet eksklusivt til kommunegrensene.

Departementet har merket seg at de høringsinstansene som uttaler seg, i hovedsak støtter forslaget om å oppheve kommunegrensen som eneste geografiske inndeling av enerettsområder. Dette omfatter blant annet Konkurransetilsynet, Troms fylkeskommune, Kollektivtrafikkforeningen, Norges Handikapforbund og Funksjonshemmedes fellesorganisasjon. Departementet har særlig merket seg Konkurransetilsynets uttalelse om at konkurransen ikke følger kommunegrensene, og at kommunegrensene ikke nødvendigvis er en optimal måte å avgrense enerettsområdet på. Departementet legger vekt på at Konkurransetilsynet mener at økt fleksibilitet kan gi fylkeskommunen mulighet til å tildele eneretter i et mer treffsikkert geografisk område.

Departementet mener det kan gi positive effekter å åpne for at fylkeskommunene kan tildele enerett innenfor et annet geografisk område enn kommunen. Behovet for enerett kan variere innenfor en kommune, og noen ganger kan det være naturlig å tildele enerett for områder som dekker deler av flere kommuner.

Departementet har merket seg utvalgets forslag om å videreføre departementets hjemmel i § 9 a tredje ledd for å fastsette, ut fra innbyggertall og innbyggertetthet, hvor fylkeskommunen kan tildele enerett. Videre merker departementet at utvalget foreslår å oppheve terskelverdiene i yrkestransportforskriften § 48 a som avgrenser mot bruk av enerett i kommuner med høyt innbyggertall og innbyggertetthet. Departementet har merket seg at formålet også med dette forslaget er å stimulere til økt bruk av enerettsmodellen.

Departementet er enig med utvalget i at den økte fleksibiliteten for fylkeskommunene ved opphevingen av terskelverdiene kan bidra til økt bruk av enerettsmodellen. Departementet viser her til utvalgets vurdering i NOU 2024: 15 kapittel 4.2.4 av at høyere grenseverdier øker muligheten for å utforme attraktive enerettsområder ved å inkludere mer befolkningstette områder i kontrakten. Fylkeskommunene kan avgrense enerettsområdene på en måte som gjør dem mer attraktive, slik

at flere aktører kan være interessert i å komme med tilbud på utlysningene uten at fylkeskommunene må tilføre midler til kjøp av tjenester.

Departementet har merket seg at de høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om å oppheve terskelverdiene, er positive til forslaget. Dette omfatter blant annet Troms fylkeskommune, Kollektivtraffikkforeningen og Norges Handikapforbund.

Departementet har merket seg at Konkurransetilsynet mener det er usikkert hvor stor virkning det vil ha å fjerne tildelingskriterier basert på innbyggertall og befolkningstetthet. Tilsynet viser til at endringen kun innebærer at det geografiske området vil bli utvidet for 37 av 356 kommuner. Departementet ser at virkningen målt i antall kommuner er liten, og at de nye kommunene som vil bli omfattet av modellen er store kommuner hvor det ofte ikke vil være nødvendig med tiltak for å sikre drosjetilbudet. Ut fra målet om å gi fylkeskommunene større fleksibilitet til å sikre tilbudet mener departementet likevel tiltaket vil være hensiktsmessig.

Departementet har også merket seg at Konkurransetilsynet påpeker at den foreslåtte endringen kan medføre tilfeller hvor eneretter omfatter hele eller deler av kommuner som er unntatt maksimalprisreguleringen, og at dette er i strid med Samferdselsdepartementets vurdering ved innføringen av enerettsmodellen. Etter departements syn er den tidligere vurderingen ikke avgjørende i denne sammenheng.

Departementet er positiv til Konkurransetilsynets innspill om at virkningene av de foreslåtte endringene for maksimalprisreguleringen bør utredes. Departementet mener det må være opp til Konkurransetilsynet å gjøre denne utredningen, og at det ikke er problematisk om utredningen kommer i etterkant av endringen. Som Konkurransetilsynet, mener departementet at maksimalprisforskriften alene fastsetter hvilke områder som er prisregulert.

Departementet er enig i Helse Vest RHF's merknad om at det ikke må være automatikk i bruk av enerett ut fra innbyggertall.

Departementet viser til at fylkeskommunen både etter gjeldende rett, og etter forslaget, har plikt til å vurdere om det er nødvendig å tildele enerett for å sikre tilbudet. Departementet understreker at det er viktig at fylkeskommunene gjør en grundig vurdering av hvilke områder det er nødvendig å inkludere i enerettsområdet for å oppnå et tilfredsstillende drosjetilbud, både for å sikre at tiltaket er samfunnsnyttig og at det ikke er i strid med EØS-retten. Større fleksibilitet for fyl-

keskommunen i tildeling av enerett gir også større risiko for brudd på EØS-retten. Departementet legger til grunn at fylkeskommunene er i stand til å foreta en vurdering av tiltakene de ønsker å innføre opp mot EØS-retten. Veiledning om vurderingen fremgår av forarbeidene til innføringen av yrkestransportloven § 9 a, jf. Prop. 70 L (2018–2019). Terskelverdiene i gjeldende § 48 a i yrkestransportforskriften vil også gi en viss indikasjon på hvor grensene går for når det er nødvendig å tildele enerett. Departementet er enig med utvalget i at dersom fylkeskommunen vil tildele enerett som omfatter kommuner/områder med 20 000 innbyggere eller flere og befolkningstetthet på 80 innbyggere per km², bør tiltaket være særlig godt begrunnet.

Departementet foreslår ingen lovendring på dette punktet, men følger utvalgets forslag om å videreføre hjemmelen i yrkestransportloven § 9 a tredje ledd slik at departementet ut fra innbyggertall og innbyggertetthet kan fastsette i forskrift hvor fylkeskommunen kan tildele enerett, i tråd med endringen fra «kommune» til «område» som beskrevet over. Dette gir departementet mulighet for å gjeninnføre terskelverdiene om det på et senere tidspunkt viser seg at det er behov for å stramme inn på fylkeskommunenes mulighet til å tildele enerett. En senere gjeninnføring av terskelverdiene vil kreve utredning og høring på vanlig måte.

Omfanget av eneretten

Departementet har merket seg at et flertall i utvalget anbefaler å videreføre gjeldende modell hvor fylkeskommunen kun kan gjøre enerett gjeldende i enkeltturmarkedet.

Et mindretall i utvalget mener at de tiltakene flertallet foreslår ikke er tilstrekkelig for å sikre tilbudet i distriktet og bedre drosjetilbudet for sårbare grupper over hele landet. Mindretallet vil derfor blant annet gi fylkeskommunene hjemmel til å tildele enerett som omfatter kjøring som i dag tildeles i kontrakt; det vil si at fylkeskommunen kan gjøre enerett gjeldende også i kontraktmarkedet. Departementet har merket seg at mindretallet mener det skal være et vilkår at tiltaket er nødvendig for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i enkeltturmarkedet, at tildeling av enerett kun kan skje i områder der forskrift om maksimalpris gjelder og at maksimalpris skal gjelde. Mindretallet viser til at enerettshaver skal pålegges driveplikt i det omfang og med det innhold fylkeskommunen finner hensiktsmessig (offentlig tjenesteplikt).

Departementet har merket seg at utvalget har gjort en grundig vurdering av spørsmålet om å åpne for at fylkeskommunen kan la enerett omfatte både enkelttur- og kontraktmarkedet, jf. NOU 2024: 15 kapittel 4.2.4.3 og 5.3.3.2. Utvalget peker på både fordeler og ulemper ved en slik løsning.

Som utgangspunkt vil departementet peke på at fylkeskommunene har frihet til å samordne egne kontrakter om drosjetransport med eneretter i enkeltturmarkedet. Enerett og andre fylkeskommunale kontrakter, for eksempel kontrakt om skoleskyss, kan da tildeles i samme prosess. Dette var i stor grad praksis ved tildeling av eneretter i tidligere Viken fylke.

Departementet er oppmerksom på at pasientreiser ofte utgjør det største kjøpet av drosjetjenester i mindre tettbygde områder, og deler utvalgets vurdering av at kontrakter om pasientreiser kan være avgjørende for muligheten for å drive lønnsomt i visse områder. Departementet har merket seg at utvalget mener at en utvidelse av eneretten til å omfatte kontraktmarkedet, det vil si all drosjetransport i et bestemt område, vil kunne bidra til et bedre tilbud i to typer marked, jf. NOU 2024: 15 kapittel 4.2.4.3 s. 47. For det første kan det bidra til å opprettholde eller etablere tilbud i enkeltturmarkedene der eksklusivitet til all kontraktkjøring er nødvendig for lønnsom drift. For det andre kan det bidra til et bedre eller billigere tilbud i områder hvor det er kostnadseffektivt at én aktør står for det samlede tilbudet, fremfor at kjøringen spres på ulike aktører. Dette vil gjelde i områder hvor det er grunnlag for lønnsom drift uten all kontraktkjøring, men hvor det likevel er krevende å utnytte materiell og personell effektivt i en slik situasjon. Departementet ser at utvalget peker på at det er svært usikkert i hvor mange områder en kobling av enerett med all kontraktkjøring vil være nødvendig for å sikre tilbud eller legge grunnlag for en betydelig mer effektiv drift.

Departementet har merket seg at utvalget fremhever at det er en fordel med modellen mindretallet foreslår at den vil sikre tvungen samordning av kontrakter om drosjetransport uten store administrative kostnader.

Departementet har også merket seg at utvalget fremhever en del ulemper med å åpne for at fylkeskommunen kan inkludere kontraktmarkedet i eneretten. Den største ulempen er at modellen kan innebære vesentlige økonomiske ulemper for andre kjøpere av drosjetjenester enn fylkeskommunene. Videre kan modellen, gjennom økt konkurranseskjerming av enerettshaverne, forsterke andre ulemper ved enerettsmodellen, som risiko for redusert innovasjon og etablering av

andre effektive transporttilbud. Departementet ser også at det kan være en viss risiko for risikoprising, og dermed økte kostnader for oppdragsgiver, dersom det er uklart hvilke kontrakter som vil bli lyst ut i avtaleperioden.

Departementet ser at en potensiell uønsket effekt av mindretallets forslag kan være at andre kjøpere av drosjetjenester innretter seg på en måte som gir utslag i mindre etterspørsel etter drosjetjenester, hvis de mener de ikke vil få gode nok vilkår ved å kjøpe fra enerettshavere. Dette kan skje dersom for eksempel helseforetakene i større grad går over til å drive transport i egen regi, eller kjøper transporttjenester i turvognmarkedet – det vil si fra tilbydere av transport med motorvogn registrert for mer enn ni personer. Dette kan igjen gi negative utslag for drosjetilbudet i enkeltturmarkedet fordi det blir mindre driftsgrunnlag for de som vil drive drosjevirkosomhet.

Departementet har merket seg at det er uenighet blant høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, om hvorvidt fylkeskommunene skal kunne inkludere kontraktmarkedet i enerettene.

Helseforetakene og Pasientreiser HF er imot mindretallets forslag, blant annet med henvisning til at det vil svekke konkurransen og skape et monopoltilbud i enerettsområdene.

Departementet har merket seg at Norges Handikapforbund, Landsorganisasjonen i Norge, Norges kommunistiske parti, Norges Taxiforbund og Yrkestrafikkforbundet støtter forslaget om at fylkeskommunen kan gjøre enerett gjeldende også for kontraktmarkedet. Disse høringsinstansene viser blant annet til at de mener tiltakene flertallet i utvalget foreslår ikke er tilstrekkelige.

Departementet har vurdert om det vil være i strid med EØS-retten å innføre en hjemmel som gir fylkeskommunen rett til å tildele enerett for all drosjekjøring i et gitt område i de tilfeller det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Det er departementets vurdering at så lenge fylkeskommunen kun får en rett, og ingen plikt, til å inkludere kontraktkjøring i enerettene, vil ikke tildeling av slik kompetanse i seg selv være uforenlig med EØS-retten.

Departementet understreker at hvis fylkeskommunen får hjemmel til å tildele enerett til all drosjekjøring i et gitt område, vil det påligge fylkeskommunen å overholde EØS-retten i det enkelte tilfellet, herunder anskaffelsesregelverket og statsstøtteregelverket.

Departementet har merket seg at utvalget mener det kan være krevende å overholde anskaffelsesreglene hvis eneretten skal omfatte både enkelttur- og kontraktmarkedet.

Departementet legger til grunn at fylkeskommunen ved tildeling av enerett i praksis vil ilegge driveplikt, slik at tildelingen av selve eneretten vil utgjøre en anskaffelse som må følge anskaffelsesregelverket.

Departementet mener ikke anskaffelsesreglene stenger for å tildele enerett som kompensasjon for driveplikt, som omfatter både enkelttur- og kontraktmarkedet. Det er imidlertid en forutsetning at fylkeskommunene følger de fastsatte prosedyrereglene når terskelverdiene er oppfylt. Anskaffelsen kan for eksempel skje ved at fylkeskommunen kunngjør at den vil inngå en rammeavtale. Fylkeskommunen må sørge for at potensielle oppdragsgivere er identifisert i kunngjøringen, jf. forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 (FOA) § 26-1 (3), og at estimert verdi er tilstrekkelig romslig til at den dekker behovet i avtaleperioden, jf. C-267/17 Antitrust og C-23/20 Simonsen & Weel. Fylkeskommunen bør sørge for tilstrekkelig klare endringsklausuler som tar høyde for endrede behov i kontraktsperioden, jf. FOA § 28-1 følgende.

Det vil videre være opp til fylkeskommunen å gjøre en konkret vurdering av om det er et egnet og nødvendig tiltak å inkludere kontraktmarkedet i eneretten, for å sikre at tildelingen ikke kommer i strid med retten til fri etablering etter EØS-avtalen artikkel 31. Departementet legger til grunn at fylkeskommunen uansett må gjøre en konkret vurdering av transportbehovet. Vurderingen vil omfatte både hvilken transportstandard som er tilfredsstillende – ut fra behov og tilgjengelige ressurser – og en vurdering av hvordan fylkeskommunen kan få på plass et tilfredsstillende drosjetilbud, som del av et helhetlig transporttilbud – men med minst mulig inngripende tiltak. Fylkeskommunen kan ikke tildele enerett som inkluderer kontraktmarkedet dersom transportbehovet kan dekkes på mindre inngripende måte. Departementet mener fylkeskommunene vil være i stand til å gjøre disse vurderingene på en god måte.

Departementet ser at det kan være noe risiko for feil anvendelse av regelverket, herunder anskaffelsesreglene og vurderingen av hvilke tiltak som er nødvendige. Departementet anbefaler derfor at fylkeskommunene tar initiativ til å få utarbeidet en felles veileder på området.

Oppsummert mener departementet at EØS-retten ikke er til hinder for at fylkeskommunen får kompetanse til å tildele enerett for all drosjekjøring i et gitt område, men at fylkeskommunen må sørge for å overholde EØS-retten i det enkelte tilfellet. Det ligger i dette at ordningen heller ikke er uforenlig med anskaffelsesreglene, men at fylkes-

kommunen må overholde reglene ved tildeling av enerett i det enkelte tilfellet. Hva som er et tilfredsstillende drosjetilbud, vil variere mellom ulike fylkeskommuner og innad i fylket. Som redegjort for mener departementet fylkeskommunen er best egnet til å vurdere hva som er et tilfredsstillende drosjetilbud, blant annet ut fra transporttilbudet ellers og tilgjengelige ressurser. Departementet legger til grunn at det er viktig at fylkeskommunen, som ansvarlig for å sikre drosjetilbudet i enkeltturmarkedet får best mulig virkemidler for å sikre at tilbudet er tilfredsstillende. Ikke minst er fleksibilitet for fylkeskommunene viktig for å sikre tilbudet til sårbare grupper.

Departementet mener det i enkelte tilfeller kan bidra til et bedre drosjetilbud i områder med lav etterspørsel etter drosjetjenester at fylkeskommunen kan gjøre enerett gjeldende også i kontraktmarkedet.

Departementet ser at tildeling av enerett med eksklusiv rett til kontrakter kan svekke konkurransen i kontraktmarkedet, noe som kan ha negativ effekt på offentlig ressursbruk. For helseforetakene kan en kostnadsøkning på bare noen få prosent innebære ganske store utgifter.

Departementet mener også at den foreslåtte plikten i yrkestransportloven § 9 b tredje ledd for offentlige innkjøpere til å forelegge intensjonen om kontraktsinngåelse, og til å vurdere og ta hensyn til virkningene kontrakten kan ha på andre deler av drosje- og transporttilbudet, vil bidra til å dempe eventuelle negative virkninger av forslaget. At offentlige myndigheter har plikt til å ha kontakt i forkant av kontraktsinngåelse, vil gjøre dem mer bevisst på både kryssende og sammenfallende behov. Dette kan igjen bidra til at de i fellesskap finner gode og kostnadseffektive løsninger, til beste for kundene.

Departementet understreker at det vil være opp til fylkeskommunen å vurdere om det er nødvendig å innføre tiltak, og hvor langt tiltaket skal gå. Herunder må fylkeskommunen vurdere konkret om å inkludere kontraktmarkedet i enerettene er et egnet og nødvendig tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, herunder for særlig sårbare grupper. Dersom fylkeskommunen kan oppnå et tilfredsstillende drosjetilbud med mindre inngripende tiltak vil tildelingen ikke være i samsvar med EØS-retten.

På denne bakgrunn foreslår departementet å følge opp forslaget fra mindretallet i utvalget ved å gi hjemmel i yrkestransportloven § 9 a sjette ledd for at fylkeskommunene kan tildele enerett i enkelttur- og kontraktmarkedet.

Departementet mener ikke det er hensiktsmessig å avgrense fylkeskommunens hjemmel for å gjøre enerett gjeldende i kontraktmarkedet til områder hvor maksimalprisforskriften gjelder. Forslaget er ikke nærmere begrunnet. Forslaget fremstår også noe uklart, blant annet fordi maksimalprisforskriften ikke gjelder for drosjetransport hvor vilkårene for transporten er fastsatt i avtale inngått etter forhandlinger mellom oppdragsgiver og tilbyder, eller avtale inngått etter anbudskonkurranse, jf. forskrift av 30. september 2010 nr. 1307 § 1 andre ledd. Fra 15. januar 2025 gjelder dessuten maksimalpris i praiemarkedet også for de områdene i landet som ikke er omfattet av maksimalprisforskriften fra 2010, jf. forskrift av 6. desember 2024 nr. 3116 om midlertidige maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn som ikke er forhåndsbestilt. Om det viser seg at fylkeskommunene går for langt i å tildele enerett som omfatter kontraktmarkedet, vil departementet vurdere om det er hensiktsmessig med tiltak som begrenser området hvor enerett kan gjøres gjeldende i kontraktmarkedet. Et alternativ kan da være at slik tildeling kun kan skje i områder der maksimalprisforskriften av 2010 gjelder.

Departementet mener uansett fylkeskommunenes bruk av enerett i kontraktmarkedet vil begrenses av at fylkeskommunene kun kan inkludere kontraktmarkedet der det er nødvendig. Det vil sannsynligvis utelukke de fleste områder hvor maksimalprisforskriften av 2010 ikke gjelder.

Øvrige endringsforslag

Departementet er i hovedsak enig med utvalgets øvrige forslag til endringer i § 9 a. Høringsinstansene har ikke hatt merknader av betydning til disse forslagene.

Som utvalget, mener departementet at det er hensiktsmessig å fjerne henvisningen i § 9 a første ledd til at enerett kan tildeles én eller flere løyvehavere, ettersom det i praksis kan være formålstjenlig å tildele enerett til andre aktører – som en drosjesentral. Det er en forutsetning at selve transporten drives av aktører med drosjeløyve.

Departementet er også enig i utvalgets forslag om å endre yrkestransportloven § 9 a fjerde ledd slik at det fremgår av ordlyden at tildeling av enerett skal skje etter åpne og etterprøvbare prosesser basert på objektive og transparente kriterier. Dette vil erstatte gjeldende ordlyd om at det skal benyttes konkurranse så langt det følger av lov om offentlige anskaffelser eller forskrift gitt med hjemmel i denne loven. Forslaget er i tråd med de

generelle prinsippene for offentlige anskaffelser. Regelverket om offentlige anskaffelser vil dessuten ofte gjelde direkte, slik at justeringen i lovteksten i liten grad vil innebære en realitetsendring.

Departementet er enig i utvalgets forslag til endring i § 9 a første ledd andre punktum som fastslår at enerett og tilskudd kan kombineres. Forslaget er en presisering, og innebærer ingen realitetsendring.

Departementet har merket seg at utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om at enerett kan tildeles for en periode på maksimalt fem år. Departementet har merket seg at Helse Vest RHF mener maksgrensen bør være to år. Departementet kan ikke se at øvrige høringsinstanser har kommentert forslaget om maksimal kontraktslengde. Departementet mener det er viktig at fylkeskommunene har noe fleksibilitet når det gjelder lengden på kontrakter. Dette vil gi større muligheter for å tilpasse kontraktsperioden, og eventuelt samordne med andre kontrakter.

Departementet er enig i utvalgets forslag til å forskyve innholdet i gjeldende femte til niende ledd, til nye syvende til tiende ledd, samt sammenlåingen av gjeldende sjette og syvende ledd til nytt åttende ledd. Forslaget innebærer ingen realitetsendringer.

Øvrige merknader til mindretallets forslag

Departementet har merket seg at mindretallet vil gjeninnføre fylkesvise løyvedistrikt. Departementet merker seg at Pasientreiser HF støtter flertallet i å ikke gjeninnføre fylkesvise løyvedistrikt, og viser til at nasjonale løyver bidrar til økt konkurranse.

Videre merker departementet seg at Norges Handikapforbund, Landsorganisasjonen i Norge, Norges kommunistiske parti, Norges Taxiforbund og Norges Taxiforbund avdeling Buskerud støtter mindretallets forslag om å gjeninnføre fylkesvise løyvedistrikt. Disse høringsinstansene viser blant annet til at de virkemidlene flertallet foreslår ikke er tilstrekkelige. Det har blant annet blitt pekt på at fylkesvise løyvedistrikt skal gi løyvemyndigheten tilstrekkelig oversikt over omfang, kvalitet og pris på drosjetilbudet ulike steder i fylket, og et bedre grunnlag for å vurdere om drosjetilbudet er godt nok for passasjerer som trenger universelt utformede drosjer og eventuelt iverksette tiltak. For øvrig viser de til begrunnelsen fra mindretallet.

Departementet har merket seg at mindretallet mener at fylkesvise løyvedistrikt vil gi fylkeskommunene tilstrekkelig oversikt over markedet til å

vurdere om det er nødvendig med tiltak for å sikre tilbudet. Departementet viser til at innføringen av sentraltilknytningsplikt allerede har sørget for at fylkeskommunene, og andre relevante myndigheter, kan be sentralene om informasjon om aktørene og tilbudet i markedet med videre. Departementet kan dermed ikke se at det er nødvendig å innføre fylkesvise løyvedistrikt for å ivareta hensynet til oversikt over markedet.

Videre viser departementet til at mindretallet ikke har lagt fram et konkret forslag for å gjeninnføre fylkesvise løyvedistrikt. Som beskrevet i NOU 2024: 15 er det uklart hva forslaget innebærer. Departementet kan dermed ikke se at forslaget er tilstrekkelig klart til at det kan fremmes lovforslag i tråd med mindretallets forslag.

Departementet støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag til justeringer i § 9 a om eneretter (ny § 9 b etter omnummerering).

3.5.4 Utvalgets forslag sett opp mot Stortingets anmodningsvedtak

Utvalget mener at forslaget er i samsvar med anmodningsvedtak nr. 84 til statsbudsjettet for

2023 hvor «Stortinget ber regjeringen komme med nødvendige lov- og forskriftsendringer for å gjeninnføre plikten til å være tilknyttet en drosjesentral og driveplikt og antallsbegrensning i drosjenæringen i løpet av 2023». Sentraltilknytningsplikt ble innført i september 2024. Forslaget om endring i § 9 a og ny § 9 b i yrkestransportloven i NOU 2024: 15 gir fylkeskommunene mulighet til å innføre driveplikt der det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud gjennom å stille krav til tilgjengelighet og kvalitet på drosjetjenester i kontrakt ved tildeling av enerett. Utvalget viser til at eneretten kan utformes som en antallsregulering av drosjeløyver der det er mest hensiktsmessig, og vil fungere som kompensasjon for plikt til offentlig tjeneste (driveplikt). De juridiske rammene gjør det ikke mulig å gjeninnføre nøyaktig samme regulering som gjaldt fram til november 2020, jf. NOU 2024: 15 kapittel 4.2.7.

Departementet er enig i utvalgets vurdering, og mener forslaget, så langt det er mulig innenfor gjeldende rammer, oppfyller anmodningsvedtak nr. 84 til statsbudsjettet for 2023.

4 Kontrollutrustning

4.1 Innledning

Drosjenæringen har vært vurdert som en risikonæring for svart økonomi, dette er nærmere omtalt under punkt 5 nedenfor. Krav om og til taksameter, blant annet i bokføringsforskriften og taksameterforskriften, samt krav om tredjepartsrapportering til skattemyndighetene i skatteforvaltningsloven, har bidratt til at inntjening i mindre grad har blitt unndratt beskatning.

Framveksten av ny teknologi, særlig i form av apper, bidro til at nye formidlingstjenester kom inn i drosjemarkedet. De nye formidlerne mente taksameterkravet var et fordyrende element, som utgjorde et hinder for etablering i markedet. Samtidig har det vært en bekymring knyttet til om inntjeningen for bestilte turer, særlig gjennom apper, i tilstrekkelig grad blir registrert i taksameteret. På denne bakgrunn vurderte departementet muligheten for å legge til rette for bruk av andre kontrollutrustninger enn taksameter. Utgangspunktet for vurderingen var om andre innretninger enn taksameter kunne ivareta tilsvarende hensyn som taksameter.

På denne bakgrunn sendte Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet, sommeren 2020 på høring et forslag til endringer i regelverket som skulle åpne for bruk av alternativ til taksameter.

På bakgrunn av innspill til høringen i 2020 ble det sendt ut en ny høring om kontrollutrustning i drosje sommeren 2021. I forslaget ble det lagt opp til å stille teknologinøytrale funksjonskrav som skulle åpne for alternativ til taksameter. Kravene skulle gjelde for alle aktører uavhengig av hvilken type kontrollutrustning de brukte, inkludert for aktører som benyttet taksameter. Forslaget skulle ivareta hensynene bak taksameterkravene, herunder sikkerhet for riktig prisberegning, rapportering til skattemyndighetene og sikkerhet for passasjer og sjåfør. Videre skulle forslaget redusere etableringskostnadene og legge til rette for bedre konkurranse i drosjenæringen.

Ingen av høringene ble fulgt opp med endringer i regelverket. Det fulgte av mandatet for Drosjeutvalget at utvalget skulle vurdere forsla-

get, fra 2021, om krav til kontrollutrustning i drosje.

Etter endring i yrkestransportloven 1. november 2020 fremgikk det tydelig at departementet kunne stille krav til taksameter eller andre kontrollutrustninger. Ordlyden i loven ble dermed teknologinøytral. Ved lovendring 1. september 2024 ble loven endret slik at løyvehaver fikk plikt til å sikre at betaling for all løyvepliktig drosjetransport ble registrert i taksameter hos en drosjesentral løyvehaver er tilknyttet. Denne lovendringen fjernet teknologinøytraliteten i lovens ordlyd, uten at det fremgår av forarbeidene at det var tilsiktet.

Utvalget har, i NOU 2024: 15, foreslått å endre yrkestransportloven § 9 andre ledd slik at det fremgår at løyvehaver skal sikre at betaling for bestilte turer automatisk blir registrert i en godkjent kontrollutrustning hos en drosjesentral som løyvehaver er tilknyttet. Videre foreslår utvalget å legge til i samme bestemmelse at kontrollutrustningen skal ha fast tilknytning til bilen gjennom fysisk tilkobling eller på annet sikkert vis. Departementet oppfatter at forslaget er tredelt, og har vurdert forslaget ut fra dette.

Forslaget om å bytte ut ordet taksameter med kontrollutrustning vil igjen gjøre ordlyden i yrkestransportloven teknologinøytral. Referansen til at kontrollutrustningen skal være godkjent, oppfatter departementet som en referanse til Justervesenets rolle som kontroll- og tilsynsmyndighet med taksameter. Dette forslaget er vurdert i punkt 4.6.1.

Forslaget om at alle bestilte turer, som vil inkludere turer bestilt på telefon og i app, automatisk skal registreres i kontrollutrustningen skal blant annet bidra til at omsetning for alle turer fanges opp. Departementet har merket seg at utvalget ikke har foreslått å videreføre gjeldende bestemmelse om at betaling for all løyvepliktig drosjetransport skal registreres i taksameter eller kontrollutrustning, uten at dette er særskilt begrunnet. Forslaget er vurdert i punkt 4.6.2 om automatisk registrering av drosjeturer.

Forslaget om at kontrollutrustningen skal ha en fast tilknytning til bilen gjennom fysisk tilkob-

ling eller på annet sikkert vis er vurdert i punkt 4.6.3 om fast tilknytning til motorvognen. Begrunnelsen for forslaget ser ut til å være knyttet til at et slikt krav vil gi størst sikkerhet for at de opplysningene myndighetene trenger vil bli ivaretatt.

På bakgrunn av vurderingene i NOU 2024: 15 kapittel 8, mener utvalget at forslaget om teknologinøytrale krav til kontrollutrustning, med krav om fastmontert enhet i kjøretøyet, som var på høring i 2021, er et godt forslag. Utvalget foreslår dette forslaget som sitt eget. Departementet gjør oppmerksom på at forslaget om krav til kontrollutrustning skal fastsettes i forskrift, og er ikke en del av dette lovforslaget. De foreslåtte endringene i § 9 andre ledd vil imidlertid legge til rette for at departementet kan jobbe videre med forslaget fra 2021. Det er i dag ingen kjente løsninger hvor fast tilknytning til bilen er ivaretatt på annet sikkert vis enn gjennom fysisk tilkobling. Videre er taksameter i dag den eneste kjente løsningen med fysisk tilkobling til kjøretøyet. I praksis innebærer det at løyvehavere må benytte taksameter, så lenge det ikke kommer andre løsninger på markedet som oppfyller kravene i loven. Dersom departementet fastsetter forskriftsendringer i tråd med høringen fra 2021, kan det åpne for bruk av kontrollutrustning som ikke omfatter taksameter.

4.2 Bakgrunn

Taksameter og taksametersystem

Innledningsvis er det viktig å gjøre oppmerksom på at taksameter og taksametersystemet er to forskjellige ting.

Hva er et taksameter?

Et taksameter er i taksameterforskriften § 2 bokstav a definert som en innretning som sammen med en signalgenerator utgjør et måleredskap. Innretningen måler varighet og beregner distanse på grunnlag av et signal levert av avstandssignalgeneratoren og angir beløpet som skal betales for en tur, på grunnlag av turens beregnede distanse og/eller målt varighet. Definisjonen er i tråd med definisjonen av taksameter i Europaparlamentets og rådsdirektiv 2014/32/EU av 26. februar 2014 om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om markedsføring av måleinstrumenter (MID-direktivet).

Taksameterforskriften fastsetter krav som gjelder for taksametre når disse selges eller tilbys for salg, eller brukes som grunnlag for beregning av økonomisk oppgjør. Taksameterforskriften er

hjemlet i måleloven og trådte i kraft i 2010, med full virkning fra 2012. Kravene i taksameterforskriften skal sikre riktig måling som grunnlag for beregning av pris for drosjeturen, sikre at nøkkeldata kan overføres fra taksameteret og sørge for at data som kan brukes ved kontroll lagres i taksameteret. Det er imidlertid kun krav til lagring av aggregerte totalsummer i taksameteret. Andre data enn dette, for eksempel data knyttet til enkeltturer, lagres ikke i taksameteret. Taksameterforskriften fastsetter kun krav til taksameteret og bruk av dette, og ikke til andre funksjoner i taksametersystemet; som for eksempel påloggingsløsninger, funksjoner for lagring av andre data enn aggregerte totaler, turformidling, betalingsløsninger og kommunikasjonssystemet som et taksameter ofte er en del av.

Etter taksameterforskriften § 3 skal taksametre som selges eller tilbys for salg, ha gyldig samsvarsvurdering, som omfatter taksameterets tilkoblingsmuligheter til de påkrevde tilleggsinnretningene.

Hva er et taksametersystem?

Taksametersystemet består av funksjoner som knyttes til kjøretøyet og kjøretøyets systemer, men som ikke er omfattet av krav til taksametre og som ikke er gjenstand for tilsyn. Noen av disse er lovpålagte, se taksameterforskriften § 34, mens andre er funksjoner som den enkelte sentral velger å knytte til. Mange av disse funksjonene kan være i samme system som taksameteret.

De lovpålagte tilleggsinnretningene er:

- takskilt dersom det benyttes
- visningsanordning og skriver
- betalingsterminal dersom det skal benyttes
- kommunikasjonsenhet for overføring av data

Tilleggsinnretningene og tilkoblingen til disse skal ikke ha egenskaper som gjør dem egnet for bruk til bedrageri, og muligheten for utilsiktet feilbruk skal være minst mulig. Takskilt skal fungere slik at lampen er slukket i driftsstilling «Opptatt» og «Stopp».

I tillegg har sentralene funksjoner for å både kunne oppfylle kravene i bokføringsforskriften, samt for å kunne drive flåtestyring av løyvehavere, som:

- Lagring og utskrift av:
 - Enkeltturer
 - Utskrift av skiftlapp
 - Registrering av omsetning («kassaapparat-funksjoner»)
- Kart/GNSS

- Kommunikasjon med sentral
- Rapportering til skattemyndigheter
- Flåtestyring / turadministrasjon

Kontroll av taksameter

Statens vegvesen og politiet er kontrollmyndighet etter yrkestransportloven § 38, og kan visuelt kontrollere om det er installert taksameter i drosjen.

Etter yrkestransportloven § 9 (5), kan Samferdselsdepartementet utpeke et håndhevingsorgan som skal føre tilsyn med at reglene for kontrollutrustninger med videre blir fulgt. Det er foreløpig ikke utpekt slikt tilsynsorgan, men det fremgår av forarbeidene, jf. Prop. 17 L (2020–2021), at Justervesenet er tiltenkt denne rollen.

Det følger av yrkestransportloven § 31 første ledd bokstav c at departementet kan fastsette i forskrift at det skal betales gebyr for gjennomføring av tilsyn av kontrollutrustninger med videre. Gebyret gir mulighet for å finansiere tilsyn med leverandører. Tilsyn med brukere av kontrollutrustning må, som for taksameter, finansieres ved avgift da tilsynet må basere seg på tilsyn med et risikobasert utvalg av aktører og ikke direkte tilsyn med alle aktører.

Justervesenet fører tilsyn med taksametre med hjemmel i måleloven § 20. Etter § 22 i loven, skal Justervesenet ha uhindret adgang til steder og innretninger når dette anses nødvendig for å føre tilsyn etter loven. Det følger av § 23 at Justervesenet kan kreve at produsenter, importører, forhandlere og andre som overdrar måleredskaper, brukere av måleredskaper, reparatører, installatører, den som vedlikeholder og andre som har oppgaver knyttet til målinger og måleredskaper, legger fram opplysninger som er av betydning for tilsynet. § 24 fastsetter at enhver som underlegges tilsyn etter loven, skal legge til rette for at tilsynet praktisk kan gjennomføres og gi nødvendig bistand under tilsynet.

Etter § 25 kan Justervesenet i rimelig utstrekning kreve opplysninger om og undersøke faktiske forhold som anses nødvendig for å vurdere om det foreligger behov for å iverksette nye regler eller virkemidler som skal sikre lovens formål. Justervesenet fører markedstilsyn med taksametre som gjøres tilgjengelig på markedet. Markedstilsynet rettes mot produsent og selger av taksametre, og skal bidra til at taksametre som selges i Norge tilfredsstiller krav fastsatt i MID-direktivet.

Justervesenet fører også tilsyn med taksametre under bruk. Dette omfatter tilsyn rettet mot installasjon av taksametre i drosjer (installasjons-

kontroll), og risikobasert tilsyn med taksametre i bruk i drosjevirkosomhet. Tilsynet består blant annet i å kontrollere at måling av tid og strekning tilfredsstiller kravene til nøyaktighet, at sikringer (elektroniske og fysiske plomber) er intakte og i tråd med kravene i samsvarssertifikatet, at eksterne enheter er korrekt tilkoblet og at innstillinger i taksameteret er korrekte. Justervesenets tilsyn finansieres med en årlig avgift som ilegges alle løyvehavere som bruker taksameter. Avgiften fastsettes i forskrift 20. desember 2007 nr. 1723 om målenheter og måling med hjemmel i lov 26. januar 2007 nr. 4 om målenheter, måling og normaltid (måleloven) § 31. Avgiften er per 1. mai 2025 på 1180 kroner.

Det følger av taksameterforskriften at overtredelse av bestemmelsene i forskriften kan medføre overtredelsesgebyr utmålt etter bestemmelsene i forskrift om målenheter og måling i kapittel 7. Etter måleloven § 30 kan overtredelsesgebyr ilegges den ansvarlige etter loven. For de ansvarlige etter taksameterforskriften vil dette kunne gjelde selger av taksameter, servicefirma som monterer og fører service med taksameter, samt løyvehaver. Etter måleloven § 26 kan Justervesenet sette frist for retting av regelbrudd. Dersom regelbruddet er vesentlig, kan Justervesenet kreve bruk av måleredskapet stanset. Måleloven § 27 åpner for at Justervesenet kan ilegge forbud mot omsetning av produkter som ikke tilfredsstiller kravene i regelverket.

Hvordan foregår betalingen for drosjeturen

Selv om det i dag er krav om taksameter, kan det likevel være vanskelig å få god nok kontroll for å sikre hvit økonomi. Selv om bruk av taksameter reduserer risikoen for unndragelse av skatt og avgift, er det fortsatt mulig å unndra betaling fra beskatning. Risikoen for at inntjening ikke blir beskattet, varierer ut fra betalingsmåte.

Overordnet mottar drosjeløyvehavere betaling for drosjeturene i praksis på fem litt ulike måter.

Den ene måten er at de får betaling etter faktura. Dette skjer vanligvis ved offentlig eller privat kontraktkjøring.

Et annet alternativ er gjennom løpende overføring av omsetning via formidlingsplattform, fra trukket plattformens honorar. I slike tilfeller betaler kunden til formidleren, som så utbetaler inntekt til løyvehavers konto.

Et tredje alternativ er gjennom kortbetaling direkte fra kunde til løyvehaver, ved gjennomført drosjetur. Her er beløp generert fra taksameter og betaling gjennomføres digitalt.

En fjerde mulighet er gjennom digital betaling fra kunde direkte til sjåfør, for eksempel gjennom Vipps. Her beregnes pris gjennom taksameter, som deretter nulles ut etter gjennomført tur, mens betaling skjer fra kunde til sjåfør.

En femte mulighet er gjennom kontantbetaling fra kunde til sjåfør.

Måleinstrumentdirektivet

MID-direktivet fastsetter krav til flere ulike typer måleinstrument, blant annet taksametre. Som mange andre EU-direktiver er hensikten også med MID å bidra til fri handel med varer i EU/EØS-området, og direktivet setter derfor kun krav til måleinstrumenter når de gjøres tilgjengelig på markedet. MID-direktivet fastsetter ikke krav til måleinstrumenter under bruk. Medlemslandene kan stille krav om bruk av måleinstrumenter til måleoppgaver av hensyn til allmenn interesse, folkehelse, offentlig sikkerhet, offentlig orden, miljøvern, forbrukervern, innkreving av skatter og avgifter og god forretningsskikk, se artikkel 2.

MID-direktivet fastsetter generelle krav til måleinstrumenter omfattet av direktivet, og instrumentspesifikke krav til de ulike typene måleinstrumenter. MID-direktivet setter i hovedsak funksjonelle krav, men i noen sammenhenger også tekniske krav. MID-direktivet er et frivillig direktiv i den forstand at det ikke er obligatorisk å implementere direktivet hvis man nasjonalt ikke ønsker å sette krav til den aktuelle typen måleinstrument. Det er imidlertid obligatorisk å følge kravene i MID dersom et måleinstrument som er omfattet av MID-direktivet skal reguleres nasjonalt, da et måleinstrument skal oppfylle de grunnleggende kravene fastsatt i vedlegg I til direktivet og i det relevante instrumentspesifikke vedleggene, se artikkel 6. På de områdene som er omfattet av MID-direktivet er det derfor ikke anledning til å fastsette andre nasjonale krav til måleredskaper som gjøres tilgjengelig på markedet enn de som følger av MID. For å hindre handelshindringer, følger det av dette at det heller ikke er anledning til å fastsette krav til måleinstrumenter under bruk som er i strid med kravene som skal gjelde når måleinstrumentet gjøres tilgjengelig på markedet.

Taksametre er i MID-direktivet regulert i den generelle bestemmelsen i vedlegg 1 «Essential requirements» og med instrumentspesifikke krav som er gitt i vedlegg IX Taximeters (MI-007). MID-direktivet definerer et taksameter som følger: En innretning som sammen med en signalgenerator utgjør et måleinstrument. Denne innret-

ningen måler varighet og beregner distanse på grunnlag av et signal levert av en avstandssignalgenerator. Dessuten beregner den og viser taksten som skal betales for en tur, på grunnlag av turens beregnede distanse og/eller målte varighet.

Signalgenerator blir etter direktivet oppfattet som en fysisk kobling mellom taksameteret og kjøretøyet. Det betyr at dersom nasjonale regler ikke stiller krav om en fysisk kobling, så er ikke måleinstrumentet et taksameter i direktivets forstand.

Direktivet, i vedlegg IX pkt. 15.1, bestemmer at:

«Et taksameter skal være utstyrt med en summeringsinnretning som ikke kan nullstilles for følgende verdier:

- samlet avstand tilbakelagt av drosjen,
- samlet avstand tilbakelagt under turer,
- samlet antall turer,
- samlet pengebeløp innkrevd som tillegg,
- samlet pengebeløp innkrevd som takst.»

Det er verdt å merke seg at det direktivet krever, er at det er de summerte verdiene som skal registreres.

Måleinstrument skal samsvarsvurderes og CE-merkes, se artikkel 6 og 7. Samsvarsvurderingen skal utføres av et organ utpekt av medlemsstaten, se artikkel 9 og 11. Dersom de ikke oppfyller kravene i direktivet kan de ikke markedsføres eller tas i bruk, se artikkel 8.

Høring om kontrollutrustning – hovedpunktene i forslaget

Formålet med høringen om kontrollutrustning (som er sammenlignbart med taksametersystemet) i 2021 var å legge til rette for teknologinøytreløse løsninger. I tillegg var hensikten å sikre en seriøs drosjenæring ved at det foreslåtte regelverket måtte legge til rette for (i) riktig beregning av pris for drosjeturer, (ii) riktig rapportering til skattemyndighetene og (iii) sikkerhet for passasjer og sjåfør.

Krav om og til taksameter har, sammen med drosjesentralenes systemer tilkoblet taksametrene (taksametersystemet), bidratt til å ivareta alle de tre nevnte hensynene.

Høringsforslaget åpnet for to parallelle løsninger. Den ene løsningen var en kontrollutrustning med en fastmontert enhet i kjøretøyet, som for eksempel et taksameter. Den andre løsningen var en kontrollutrustning uten fastmontert enhet i

kjøretøyet, som forutsetter at kundene har en motsvarende applikasjon på sin digitale enhet (heldigital kontrollutrustning). Aktører som benyttet heldigitale kontrollutrustninger skulle kun ha adgang til å tilby drosjetjenester som var bestilt på forhånd via appen, og som ble betalt gjennom kontrollutrustningen. Disse aktørene ville ikke kunne tilby praieturer, turer fra holdeplass som ikke er forhåndsbestilt i appen eller telefonbestilte turer.

Forslaget innebar at drosjer med heldigital kontrollutrustning ikke var tilgjengelige for kunder som ikke bruker smarttelefon. Den gang vurderte departementet at konsekvensene for tilbudet til brukere som er særlig avhengige av drosjetjenester, som for eksempel eldre og funksjonshemmede, ville bli for store, blant annet basert på rapport nr. 29-2021 fra Oslo Economics – *Alternativ kontrollutrustning og konsekvenser for ikke-digitale kunder*.

Uavhengig av om kontrollutrustningen var heldigital eller med en fastmontert enhet, som kunne være et taksameter, var det imidlertid nødvendig å fastsette krav til systemet utenfor selve taksameteret (måleenheten). Systemkravene skulle blant annet sikre at pålogging av sjåfør og bil var riktig, samt at opplysninger om pris, løyvenummer og drosjens posisjon var synlig for kunden under turen. Slike systemkrav ble foreslått i høringen om kontrollutrustning. Et alternativ det ble vist til i høringen var å ha taksameteret som en utrustning som var fysisk koblet til bilen, mens man i tillegg stilte krav til systemet rundt taksameteret.

Forslaget stilte ikke spesifikke tekniske krav til utformingen av kontrollutrustning med fastmontert enhet. Justervesenet skulle gi eksempel på hvordan kravene kunne oppfylles.

For eksempel ville et godkjent og plombert taksameter som også har GNSS-funksjon oppfylle kravene for fastmontert enhet. Det ble ikke foreslått krav om at selve taksameteret skulle ha GNSS-funksjon. Et slikt krav kan være i strid med MID-direktivet. De fleste taksametre som omsettes har imidlertid denne funksjonen som en tilleggsfunksjon. Dersom det av ulike grunner tas i bruk taksametre som ikke har denne funksjonen, må sikkerheten for korrekt GNSS-data sikres gjennom annen fysisk sikret fastmontert enhet.

I høringen ble det videre vist til at «Dersom den fastmonterte enheten er et taksameter vil den gi opplysninger om antall kilometer drosjen har kjørt i næring, med og uten passasjer, og antall kilometer kjørt totalt. Skattemyndighetene kan bruke disse opplysningene som grunnlag for å

vurdere innberettede opplysninger opp mot bruken av kjøretøyet. Dette er relevant i kontroll av løyvehavers innberetning av skatter og avgifter i skattemeldingen, innberettet arbeidsgiveropplysninger, opplysninger om fradrag for kostnader i næring og beskatning av fordel ved privat bruk. Opplysninger fra taksameteret kommer da i tillegg som kontrollspor til opplysningene som skal registreres og loggføres etter forslaget § 9.»

I høringen ble det også vist til at den foreslåtte løsningen åpnet for at en kontrollutrustning med fastmontert enhet, som ivaretar loggføring av posisjonsdata, ikke trengte å omfatte et taksameter. Dette åpnet for at det kan utvikles nye løsninger som ivaretar logging av posisjonsdata. Forslaget innebar at de funksjonene taksameteret har knyttet til måling av strekning basert på pulser fra en signalgenerator i bilen, ikke lenger var påkrevet.

Hovedpunktene i høringen om kontrollutrustning fra 2021 er:

- Alle drosjer i løyvepliktig transport skal bruke kontrollutrustning, jf. forslag til endring i yrkestransportforskriften § 48
- Kravet om taksameter oppheves
- Det blir krav om at loggføring av drosjeturer skal skje i kontrollutrustningen, og krav til hvilke opplysninger som skal loggføres, samt hjemmel for å gi dispensasjon fra krav til loggføring, jf. forslag til ny § 48 c i yrkestransportforskriften
- Kontrollutrustningen skal:
 - registrere pristilbud og beregne parallelltakst, og ha funksjoner som sikrer at kunden betaler den laveste prisen av disse eller et eventuelt fastpristilbud, jf. forslag til ny forskrift § 6,
 - ha sikker identifikasjon og pålogging, jf. forslag til ny forskrift § 7,
 - ha opplysninger om blant annet pris, løyvenummer og drosjens posisjon synlig for kunden under turen, jf. forslag til ny forskrift § 8,
 - ha sikret hendelseslogg om blant annet tidspunkt for oppdrag og når sjåføren er tilgjengelig for oppdrag, jf. forslag til ny forskrift § 9,
 - lagre opplysninger om betaling i henhold til bokføringsforskriften og loggføring av drosjens posisjon i henhold til yrkestransportloven, jf. forslag til ny forskrift § 10,
 - ha høy dataintegritet mv., jf. forslag til ny forskrift § 12, og
 - ha en enhet som er tilkoblet kjøretøyet, eller en motsvarende applikasjon på kun-

dens mobile enhet, jf. forslag til ny forskrift § 13.

- Opplysninger i kontrollutrustningen skal være tilgjengelige for skattemyndighetene, politiet og Justervesenet, jf. forslag til ny forskrift § 14.
- Løyvehavere skal registrere alle typer salg og betalingsformer i kontrollutrustningen, jf. forslag til endring i bokføringsforskriften § 8-2-1.
- Driftsansvarlig for kontrollutrustning blir ansvarlig for tredjepartsopplysninger i tillegg til formidler av drosjetjenester, jf. forslag til endring i skatteforvaltningsforskriften § 7-5-18.

Oppfølging av høringen

Forslaget om kontrollutrustning ble, av ulike grunner, ikke fulgt opp. Flere høringsinstanser var negative til å åpne for heldigitale kontrollutrustninger. Noen høringsinstanser uttalte at de var positive til forslaget om å stille teknologinøytrale krav til kontrollutrustningen. Noen av høringsinstansene som var imot heldigitale løsninger ønsket at krav om taksameter ble videreført, mens andre var åpne for et mer generelt krav om fastmontert enhet.

Hovedargumentet fra de fleste som gikk imot forslaget var at de mente det var stor risiko for at tilbudet til ikke-digitale kunder ble dårligere eller forsvant på sikt, eventuelt at det ble dyrere, jf. Oslo Economics – *Alternativ kontrollutrustning og konsekvenser for ikke-digitale kunder* rapport nr. 29 – 2021. Enkelte høringsinstanser påpekte at det kunne bli vanskeligere å føre kontroll med næringen.

Både kravet om forhåndsbestilling og betaling via app ble fremholdt som krevende. Mange ikke-digitale brukere er særlig avhengig av drosjetjenester, og mangler ofte andre transporttilbud. Interesseorganisasjonene for funksjonshemmede ga også uttrykk for stor bekymring for at gruppen de representerte ville få et dårligere tilbud hvis det ble åpnet for bruk av heldigitale løsninger i tråd med forslaget.

Skattedirektoratet var generelt positive til forslaget og mente det var bra at kravene til kontrollutrustning i drosjer ble standardisert og forskriftsregulert. Etter deres oppfatning la forslaget til rette for at risikoen for feil og uregelmessigheter kunne tas ned på en forsvarlig måte.

Utvalget er videre kjent med at OECD har utviklet modellregler om automatisk utveksling av opplysninger om inntekter opptjent gjennom digitale plattformer, DPI-standard. Dette er også omtalt i Prop. 39 L (2023–2024). Standarden er kjent som «the Model Rules for Reporting by Plat-

form Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy». DPI innebærer at digitale plattformer skal rapportere tredjepartsopplysninger til skattemyndighetene i sitt hjemland om blant annet drosjetjenester som formidles gjennom plattformen. Opplysninger om skattepliktige som er bosatt i andre land, vil deretter utveksles med det aktuelle landet. Modellreglene regulerer digitale plattformer og formålet er gjøre det enklere å utveksle skatteopplysninger med andre land. Norge har tiltrådt denne standarden og Finansdepartementet arbeider med gjennomføringen.

4.3 Gjeldende rett

Det følger av yrkestransportloven § 9 femte ledd at Samferdselsdepartementet kan gi forskrifter om hvordan motorvogn i løyvepliktig drosjetransport skal være utstyrt, herunder krav til taksameter eller andre kontrollutrustninger, når motorvognen blir benyttet i løyvepliktig drosjetransport. Endring i yrkestransportloven § 9 som trådte i kraft 1. november 2020 åpnet for at Samferdselsdepartementet kunne tillate andre kontrollutrustninger enn taksameter. Lovendringen forutsetter at det kommer på plass et regelverk som stiller krav til kontrollutrustninger. Det er foreløpig ikke fastsatt regler som gir mulighet for å bruke annen kontrollutrustning enn taksameter.

Forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften) § 48 fastslår at drosje skal være utstyrt med godkjent taksameter. Bestemmelsen kom inn i forskriften i forbindelse med oppheving av behovsprøving for drosje i 2020. Løyvemyndigheten kan etter § 48 siste ledd i særskilte tilfelle gi dispensasjon blant annet fra kravet til taksameter.

Det følger av § 8-2-1 i bokføringsforskriften av 1. desember 2004 nr. 1558 at bokføringspliktige som driver taxinæring skal registrere kontant- og kredittsalg ved bruk av taksameter som tilfredsstiller kravene i forskrift 1. oktober 2009 nr. 1226 om krav til taksameter. Kravet gjaldt før endringen i yrkestransportforskriften i 2020.

Som oppfølging av drosjeutvalgets NOU 2023: 22, vedtok Stortinget en endring i yrkestransportloven § 9 andre ledd tredje punktum som slår fast at løyvehaver skal sikre at betaling for all løyvepliktig drosjetransport skal registreres i et taksameter hos en drosjesentral som løyvehaver et knyttet til, se Prop. 39 L (2023–2024) og lovvedtak 46 (2023–2024). Det betyr at alle turer skal loggføres gjennom et taksameter og rapporteres til en

godkjent sentral. Kravet innebærer ikke noe forbud mot at kontantbetaling skjer direkte mellom kunde og sjåfør, forutsatt at kontantbetalingen registreres i taksameteret. Kravet til taksameter er dermed fastsatt i yrkestransportloven.

Det følger av yrkestransportforskriften § 48 d at loggføring av posisjonsdata for drosjeturer i henhold til yrkestransportloven § 9 (4) skal skje i taksametersystemet, og skal inneholde opplysninger om sjåførens navn, løyvenummer, registreringsnummer på drosjen, dato og tidspunkt for start- og stopposisjon og GNSS posisjonsdata for drosjeturen.

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

Regler og andre tiltak som virker restriktivt vil likevel være lovlige dersom de kan begrunnes i læren om tvingende allmenne hensyn. I læren om tvingende allmenne hensyn finnes det både lovfestede og ikke-lovfestede hensyn. De lovfestede tvingende allmenne hensynene som kan begrunne restriksjoner på etableringsadgangen fremgår av EØS-avtalen artikkel 33 omfatter hensynene til den offentlige orden, sikkerhet og folkehelse. De ulovfestede tvingende allmenne hensynene omfatter blant annet miljø- og forvaltningsmessige hensyn, kontrollhensyn og lignende. Disse hensynene har blitt utviklet gjennom rettspraksis fra EU-domstolen.

4.4 Utvalgets forslag

4.4.1 Innledning

I tråd med utvalgets forslag i NOU 2023: 22 vedtok Stortinget en endring i yrkestransportloven § 9 andre ledd som fastslår at betaling for all løyve-

pliktig drosjetransport skal registreres i taksameter hos en drosjesentral som en løyvehaver er tilknyttet, jf. § 9 andre ledd. Formålet med krav til registrering av betaling gjennom sentral er å sikre dokumentasjon av turen, motvirke svart økonomi i næringen, sikre like konkurransevilkår og sikre kundens rettigheter og mulighet til å klage. Et mindretall foreslo at bestilte turer, også via digitale plattformer, skal formidles gjennom formidlingssystemet hos sentralen.

Utvalget har i NOU 2024: 15 diskutert hvilke hensyn taksameter eller annen kontrollutrustning skal ivareta, samt om funksjonene i de ulike typene kontrollutrustning ivaretar hensynene like godt.

Et sentralt spørsmål er om det bør være et krav at formidleren av drosjeturen automatisk må registrere turen i bilens system/via taksameteret eller kontrollutrustning, slik at det blir vanskeligere å unndra inntjening fra beskatning. For å kunne ha et slikt krav, viser utvalget til at det aktuelle taksameteret/kontrollutrustningen må være åpent for å ta imot bestilling av turer fra alle formidlere. De fleste kravene som ble foreslått i høringen av 2021 om kontrollutrustning knyttet seg ikke til selve taksameteret/kontrollutrustningen, men til det systemet som taksameteret/kontrollutrustningen er en del av. Dersom formidling av bestilte turer automatisk skal gå inn i taksameteret/kontrollutrustningen, må det settes krav til systemet. Det første spørsmålet er om det teknisk sett er åpning for dette i taksametersystemet/kontrollutrustningssystemet og det andre er om det vil være en hensiktsmessig løsning.

I diskusjonen rundt taksameter/kontrollutrustningsplikt har utvalget sett på forslaget om krav til kontrollutrustning som Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet sendte på høring i 2021.

I utvalgets arbeid har det vært viktig å se på hvilke funksjoner som ligger i taksameteret og hvilke funksjoner som ligger i løsningen med funksjonskrav til kontrollutrustning.

4.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å bytte ut ordet «taksameter» i yrkestransportloven § 9 andre ledd fjerde punktum med «godkjent kontrollutrustning». Dette vil legge til rette for å innføre teknologinøytrale krav til kontrollutrustning. Videre foreslår utvalget å stille krav om at bestilte turer automatisk skal registreres i kontrollutrustningen og at kontrollutrustningen skal ha fast tilknytning til motorvog-

nen gjennom fysisk kopling eller på annet sikkert vis, jf. § 9 andre ledd femte og sjette punktum.

Utvalget har i NOU 2024: 15 gjort rede for innholdet i forslag om kontrollutrustning som var på høring i 2021 da dette får betydning for innholdet i forslag til endring av § 9 andre ledd, jf. omtale av dette punkt 4.2.

Utvalget har gått gjennom hvilke overordnede hensyn taksameteret skal ivareta. Utvalget viser til at selve taksameteret, som er knyttet til bilen, har som formål å foreta måling av distanse og kjørte kilometer med og uten passasjer, prisberegning av de priselementene som er basert på distanse og tid og levering av data til andre systemer.

Funksjonene i de fleste taksametersystemene skal bidra til å sikre riktig beregning av pris (inkludert kvittering) med videre, riktig registrering av omsetning, sikkerhet for passasjer og sjåfør (GNSS og pålogging), og skal gi grunnlag for riktig rapportering til Skatteetaten og andre relevante myndigheter. Utvalget har vurdert ulike løsninger for hvordan man kan ivareta de funksjonene et taksameter og et taksametersystem har, ved å også kunne ta i bruk andre løsninger som ikke er bundet av kravene i MID-direktivet.

Utvalget viser til at det er viktig å utarbeide et regelverk som står seg over tid og er teknologinøytralt. Utvalget mener det bør stilles krav om kontrollutrustning i drosjer av hensyn til allmenn interesse. Krav til kontrollutrustning skal fremme offentlig sikkerhet og orden, forbrukervern, innkreving av skatter og avgifter, like konkurransevilkår og god forretningsskikk. Funksjonene i kontrollutrustningen skal bidra til å sikre forbrukerhensyn gjennom riktig beregning av pris (inkludert kvittering) med videre, god forretningsskikk gjennom synlig og korrekt informasjon til kunden, riktig registrering av omsetning, sikkerhet for passasjer og sjåfør (GNSS og pålogging), og skal gi et grunnlag for riktig rapportering til relevante myndigheter. Å kreve at alle drosjer har kontrollutrustning som tilfredsstiller de samme kravene sikrer også like konkurransevilkår og ryddige forhold i næringen.

Utvalget ser det som viktig at det bare skal kunne benyttes godkjente kontrollutrustninger, og foreslår at Justervesenet skal godkjenne og kontrollere kontrollutrustningene. Dette var også forslaget i høringen om kontrollutrustning.

Utvalget har vurdert om det er mulig å sikre hensynene (riktig pris, hvit økonomi og sikkerhet) på en annen måte enn gjennom et taksameter eller kontrollutrustning.

Utvalget har derfor vurdert om det gir tilstrekkelig kontroll å la bokføringsforskriftens gene-

relle krav til registrering av omsetning gjelde. Det vil si at reglene i bokføringsforskriften kapittel 1-7 skal gjelde, uten at det er behov for å registrere de enkelte turene ved hjelp av et taksameter eller annen kontrollutrustning. Formålet med selve taksameteret (ikke systemet) er å sikre at kunden får riktig pris. Formålet med kontrollutrustning generelt er å sikre riktig pris, sikkerhet for passasjer og sjåfør, og riktig rapportering til skattemyndighetene. For å forhindre at løyvehaver unndrar omsetning til beskatning, mener utvalget at det er nødvendig å sikre at løyvehaver har kontroll på omsetningen, også den omsetningen som en ansatt sjåfør tar imot. Det å ha et taksameter eller kontrollutrustning som kassaapparat i bilen, vil være med på å gi et grunnlag for riktig rapportering til relevante myndigheter. Utvalget mener derfor at å basere seg på bokføringsreglene alene ikke er en hensiktsmessig løsning. Å gi slipp på krav om taksameter eller annen kontrollutrustning vil kunne redusere kontrollmulighetene i næringen og legge til rette for juks. Det vil dessuten ikke sikre de øvrige hensynene som ligger til grunn for kravet til kontrollutrustning.

Utvalget viser igjen til at det er viktig å utarbeide et regelverk som står seg over tid og er teknologinøytralt. Et viktig hensyn for utvalget er å sikre riktig registrering av omsetning ved å ha et «kassaapparat» i bilen som kan bidra til dette. Funksjonskrav som et kassaapparat skal ha, antas å kunne løses på forskjellige tekniske måter. I høringen om kontrollutrustning var det ikke utarbeidet løsninger for dette, men man antok at dersom man åpnet for teknologinøytrale løsninger, ville det være vilje til å utvikle ulike løsninger som ikke nødvendigvis er et taksameter etter taksameterforskriften.

Slik utvalget forstår det, er det i dag kun taksameter som kan oppfylle alle funksjonene. Krav om taksameter vil imidlertid ikke være teknologinøytralt da MID-direktivet krever at den skal være koblet til bilen gjennom en signalgenerator. Ved å ikke pålegge bruk av taksameter, vil det kunne utvikles løsninger som tilfredsstiller kravene, men som ikke er et taksameter. Så lenge slike løsninger ikke er tilgjengelige vil taksameter, med de pålagte tilleggsfunksjonene som utvalget foreslår, oppfylle kravene.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger pekt på at kravene til bruk av taksameter utgjør en betydelig etableringshindring til drosjemarkedet. Det har vært tilsynets vurdering at selv om taksameterkravet videreføres, er det viktig at det ikke stilles ytterligere krav til hvordan formidlingen av turer skal gjennomføres. Slike krav vil redusere

mulighetene for innovasjon og mulig bruk av løsninger som bedre sammenstiller tilbud og etterspørsel. Utvalget støtter dette synet, som også er i tråd med utvalgets generelle merknader om behovet for å sikre at reguleringen er mest mulig teknologinøytral, ikke binder opp den fremtidige teknologiske utviklingen og ikke begrenser utviklingen av nye forretningsmodeller. Utvalget mener at den foreslåtte løsningen om kontrollutrustning åpner for bruk av en teknologinøytral utrustning som vil gi større handlefrihet for aktørene, samtidig som det sikrer at alle som ønsker å formidle drosjeturer får tilgang til kontrollutrustningen.

Utvalget mener at den foreslåtte løsningen om kontrollutrustning åpner for bruk av en teknologinøytral utrustning som vil gi større handlefrihet for aktørene, samtidig som det sikrer at alle som ønsker å formidle drosjeturer får tilgang til kontrollutrustningen.

Utvalget viser til at uavhengig av hvilke funksjoner sentralen skal ivareta, så er det viktig å sikre at turer blir registrert riktig for at det ikke skal være mulig å jukse med registreringen av turer. Det er i dag sjåføren som er ansvarlig for å legge inn turer i taksameteret. For bestilte turer vil det være vanskelig å unndra omsetning, da bestillingene, som regel, sendes direkte i taksametersystemet eller en app. I forbindelse med praieturer er det imidlertid sjåføren selv som manuelt må legge turen inn i taksameteret, noe som gjør det enkelt å unnlate å registrere turer med den følge at omsetning ikke blir registrert.

Et mindretall i utvalget bestående av Trevland, Helle, Solheim og Sivertsen, er uenig i beskrivelsen om at det vil være vanskelig å unndra omsetning for turer som sendes i app. Disse medlemmene deler ikke flertallets oppfatning av at bestilling i/bruk av app gir skattemyndighetene tilnærmet like god kontroll med skatte- og avgiftsgrunnlaget som bruk av taksameter eller annen godkjent og fastmontert kontrollutrustning. Disse medlemmene mener skattemyndighetene ofte mangler oversikt over hvilke plattformer løyvehavere kjører for, om hele omsetningen blir oppgitt til beskatning og at de har begrensede muligheter til å pålegge plattformselskaper utenfor Norge rapporteringsplikter. Dette skaper stor risiko for skatte- og avgiftsunndragelser, noe som igjen fører til ulike konkurransevilkår mellom seriøse og useriøse deler av drosjenæringen.

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

videre, vil turen ikke automatisk registreres i bilens taksameter. I slike situasjoner må sjåføren manuelt registrere turen i bilens taksameter. Utvalget ser at dette er en svakhet ved reguleringen som bidrar til å legge til rette for juks ved at turer ikke blir registrert. Utvalget har derfor diskutert om det er mulig å få til en løsning der man sikrer at formidlingen av turen (forhåndsbestillingen) sendes automatisk til bilen.

Utvalget mener at det er viktig at kontrollutrustningen kan ta imot drosjeturer fra ulike formidlere, enten kontrollutrustningen er basert på taksameter eller andre løsninger. Det bør derfor stilles krav om at kontrollutrustningen har en åpen API-løsning som tillater at flere formidlere kan koble seg på utstyret og dermed få formidlet turer som går gjennom taksameteret/kontrollutrustningen. På den måten vil utvalget sikre seg at alle bestilte turer blir registrert i kjøretøyets «kassaapparat», og videre at informasjonen blir lagret slik at myndighetene, som skatt og politi, vil kunne få korrekte opplysninger om drosjevirk-somheten. Det er foreslått i yrkestransportforskriften § 48 at løyvehaver må bruke en kontrollutrustning som flere formidlere kan koble seg til og at kontrollutrustningen må ha en åpen API-løsning. Utvalget har lagt vekt på at skattemyndighetene har uttalt at løsningen med kontrollutrustning vil kunne dekke de behovene de har for å sikre en hvit drosjenæring.

Et eget spørsmål er om reglene skal kreve at kontrollutrustningen er koblet til bilen. Høringen om kontrollutrustning fra 2021 hadde, som nevnt over, to alternative forslag. Det ene alternativet var en løsning med en kontrollutrustning som innebar en fastmontert kobling til bilen. Det andre alternativet var en kontrollutrustning uten en fastmontert kobling. Utvalget viser til at skatteetaten uttaler at de kan godta begge disse systemene. Skatteetaten viste videre til at det er viktig å tenke på at det utvikles systemer som vil gjøre skatteberegning bedre, og da særlig med tanke på fremtidig utvikling og nye krav til biler, som vil være relevant også for drosjer. Kontrollutrustningshøringen la nettopp opp til å sette funksjonskrav til kontrollutrustningen som oppfylte skatteetatens behov. Det viktige for skatteetaten er at det opprettes et digitalisert økosystem rundt bedriften slik at regnskapssystemer, digitale verdikjeder med videre rammes inn i et rammeverk slik at det hindrer manipulasjon, skaper troverdighet om opplysningene, og sikrer etterlevelse, mer enn kontroll.

Utvalget vil likevel foreslå en løsning med krav om en kontrollutrustning med en fastmontert

kobling til bilen. Dagens taksameter er fysisk installert i bilen de brukes i, gjennom sikrede koblinger som Justervesenet fører tilsyn med. Kravet om en fastmontert enhet i kjøretøyet skal ifølge kontrollutrustningshøringen bidra til sikkerhet for at posisjonsdata blir korrekt registrert. Dette skal skje ved at posisjonsdata sikres ved en enhet med GNSS-funksjon som er fastmontert i bilen og ikke lett kan flyttes eller fjernes uten at det legger igjen spor. Dette vil gi politiet og skattemyndighetene gode kontrollmuligheter i ettertid. I tillegg vil et taksameter eller en kontrollutrustning som er koblet til bilen, kunne registrere data om blant annet bilens kjørte kilometer med og uten passasjer, og vil dermed gi sikker informasjon til skattemyndighetene. Tilgang til opplysninger om bilens kjørte kilometer med og uten passasjer kan i dag brukes av skattemyndighetene for å kontrollere om bilen har vært brukt mye utenom det som er oppgitt som drosjeaktivitet. Dersom en drosje har uforholdsmessig høy andel privatkjøring, vil dette danne grunnlag for å undersøke hvorvidt privatkjøringen kan legitimeres. Opplysningene kan også gi en indikasjon på risiko for at det har foregått drosjevirkksomhet som ikke er oppgitt til myndighetene (svart kjøring) som skattemyndighetene bør undersøke nærmere. Dersom det skal tilates at en kontrollutrustning skal brukes på mobile enheter uten noen kontrollerbar tilknytning til bilen de brukes i, vil sikkerheten i data om bilens totalt kjørte strekning kunne bli lavere. Mobile enheter kan lett flyttes til en annen bil enn den som er registrert som drosje. For å oppnå sikker informasjon om bilens totalt kjørte kilometer, er det derfor en forutsetning at informasjonen kommer fra en enhet som har en kontrollerbar tilknytning til en identifiserbar bil.

Utvalget viser til at det er viktig å sikre en løsning som er teknologinøytral, men som fortsatt er koblet til bilen og kan måle totalt antall kjørte kilometer. Utvalget utelukker ikke at det i fremtiden kan bli utviklet teknologiske løsninger som vil kunne gi en like sikker informasjon om pris, omsetning, GNSS med videre, som en fastmontert enhet i bilen gjør i dag. Utvalget foreslår også at bestilte turer automatisk skal registreres i kontrollutrustningen uavhengig av hvem som har formidlet turen.

Utvalget mener at det er viktig å legge opp til funksjonskrav, og at hensynene som skal sikres gjennom krav til løsningene, skal være minst mulig byrdefulle for næringsaktørene. Videre skal kravene sikre løsninger som så langt som mulig gjør det vanskelig å manipulere data som produseres og lagres i løsningen. Det er lagt til grunn at

løsningene ikke skal hindre oppfyllelse av lovpålagte krav om blant annet universell utforming og ikke-diskriminering, personvern og at informasjon om drosjevirkksomhet skal lagres tilstrekkelig lenge for kontrollformål (skatt og loggføring). Utvalget viser til at de funksjonskravene som ble foreslått i høringen om kontrollutrustning fra 2021 oppfyller de hensynene kontrollutrustningen er ment til å dekke.

I henhold til yrkestransportforskriften § 48 kan løyvemyndighetene i særskilte tilfelle gi dispensasjon fra kravet om taksameter. Utvalget har vurdert om det bør være lettere for løyvehavere som kun driver i kontraktmarkedet å få dispensasjon fra krav til kontrollutrustning. For eksempel om det bør stilles krav til taksameter kun i praie-markedet. Praiemarkedet utgjør ca. 5 til 10 prosent av det totale drosjemarkedet. I utgangspunktet kan det være en fornuftig løsning, der alle bestillinger som foretas på forhånd kan gå via en app eller lignende. Der sjåfør og kunde kommer i direkte kontakt med hverandre før avtalen inngås, kan det være fornuftig å kreve taksameter. I bestillingsmarkedet vil transporten stort sett være avtalt og ofte betalt på forhånd, mens i praie-markedet kan pris avtales på stedet. For kontraktmarkedet vil opplysningene om turer være fastsatt i kontrakt og det vil være andre muligheter for å sikre riktige opplysninger enn det er i praie-markedet.

Dersom alle i kontraktmarkedet skal få dispensasjon uten at det vurderes i det enkelte tilfelle, må dette fastsettes i generelle regler, altså forskrift. En slik løsning vil gi en todeling av markedet. Utvalget har imidlertid lagt til grunn at for å sikre et tilstrekkelig godt enkeltturmarked i distriktene, vil det være nødvendig at aktørene i kontraktmarkedet også skal kunne bidra til å betjene enkeltturmarkedet. Dersom det blir ulike driftsvilkår i de ulike markedene, kan det bli vanskelig å koble markedene sammen. Utvalget legger i NOU 2024: 15 kapittel 4 og 5 til grunn at det vil være hensiktsmessig å samordne enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet. I tillegg påpeker utvalget at en samordning av kjøp mellom helseforetak og fylkeskommuner, vil kunne bidra til å bedre enkeltturmarkedet i distriktene. Denne effekten vil ikke oppstå dersom det legges opp til ulike vilkår knyttet til registrering av turer i kontraktmarkedet og enkeltturmarkedet. Utvalget vil derfor i denne omgang ikke foreslå ulike krav for kontraktmarkedet og enkeltturmarkedet.

Utvalget mener et krav om kontrollutrustning med en tilkobling til bilen er den løsningen som per i dag vil gi størst sikkerhet for at de opplysningene

gene myndighetene trenger, vil bli ivaretatt. Forslaget innebærer at kontrollutrustningen løpende registrerer og loggfører den geografiske posisjonen til kjøretøyet ved bruk av en tilkobling til kjøretøyet på en sikker måte. Videre vil kravet om at kontrollutrustningen skal være tilkoblet til kjøretøyet bidra til sikkerhet for at omsetning blir korrekt registrert. Dette vil gi politiet og skattemyndighetene gode kontrollmuligheter i ettertid.

På bakgrunn av vurderingen over, mener utvalget at alternativet med kontrollutrustning med en fast-montert enhet, som ble utredet og sendt på høring i 2021, er et godt forslag som utvalget foreslår som sitt forslag.

Løsningen med kontrollutrustning har allerede vært på høring. Utvalget viser til at det likevel må gjøres en justering i yrkestransportloven § 9 andre ledd og yrkestransportforskriften § 48 før dette kan iverksettes.

Et mindretall i utvalget bestående av medlem Widme har følgende merknader til forslaget om kontrollutrustning:

Tiltak for styrket kontroll og hvit økonomi er lagt i skuffen

Et forslag om ny og teknologinøytral kontrollutrustning var på høring i 2021, og var en nødvendig brikke i den forrige regjeringens liberalisering av drosjemarkedet, ved å åpne for nye og bedre taksameterfunksjoner. Hadde dette regelverket vært innført uten ugrunnet opphold, ville dagens drosjenæring hatt lavere kostnader, en mer digitalisert forvaltning av betaling og pengestrømmer, og vi ville hatt færre utfordringer med svart økonomi.

Utvalget foreslår derfor at dette forslaget følges opp, jf. kapittel 8 i denne utredningen. Utvalget tar likevel ikke konsekvensen av eget forslag, i spørsmålet om sentraltilknytningsplikt: Når kontrollen med betalinger og skatteinngang forbedres også i praiemarkedet, faller begrunnelsen for at sentralene bidrar til hvit økonomi bort.

Ny teknologinøytral kontrollutrustning vil løse problemene

Utvalget har foreslått en god løsning på problemet med uregistret omsetning; å innføre teknologinøytrale krav til kontrollutrustning, som sikrer at all omsetning registreres, uavhengig av hvem som har formidlet turen, og uavhengig av om betaling skjer på den ene eller andre måten. Kontrollutrustningen vil måtte følge kravene i Måleinstrumentdirektivet, og kontrolleres av Justervesen-

net. Når dette tiltaket er gjennomført vil dokumentasjon av all innkjørt inntekt registreres på en bedre måte enn i dag, og informasjonen som registreres vil kunne formidles til de relevante myndigheter direkte fra løyvehaver, og på de måter og tider som myndighetene foreskriver. Skatteetaten og Justervesenet var involvert i utformingen av det forslaget som var på høring i 2021, og Skatteetaten uttalte både i møte med drosjeutvalget og i høringen den gang at forslaget ville gi godt grunnlag for kontroll.

Utvalget viser at problemene med svart økonomi primært er knyttet til praiemarkedet og enten kontantbetaling eller betaling med Vipps. Et annet mulig tiltak kunnet være å bare kreve egen kontrollutrustning for løyvehavere som opererer i praiemarkedet, og ikke de som kun tilbyr turer som formidles og betales digitalt eller via offentlige kontrakter.

4.5 Høringsinstansenes syn

Agder fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Bergen kommune, Kollektivtrafikkforeningen, Konkurransetilsynet, LO, NHO Transport, Oslo kommune, Pasientreiser HF, Statens vegvesen og Ullensvang eldreråd uttaler at de støtter forslaget om kontrollutrustning.

Abelia viser til at utvalget har vurdert alternativet med kontrollutrustning med en fastmontert enhet, som ble utredet og sendt på høring i 2021 som god, og viderefører denne løsningen som sitt forslag. *Abelia* mener det er avgjørende at forslaget følges opp raskt. Dagens taksameterkrav er overflødig for store deler av næringen som tar betalt gjennom digitale plattformer, er svakt begrunnet og utgjør en unødvendig restriksjon på retten til fri etablering.

Skatteetaten viser til regelverket om tredjepartsrapportering hvor formidlere av drosjetjenester, både tradisjonelle drosjesentraler og digitale plattformer, plikter å gi skattemyndighetene opplysninger fra skiftappen for tilsluttede løyvehavere, jf. skatteforvaltningsloven § 7-5 syvende ledd og skatteforvaltningsforskriften § 7-5 delkapittel E. Opplysningene brukes til kontroll av opplysningene løyvehaver gir om næringsvirksomheten i skattemeldingen. Opplysningene som rapporteres hentes fra taksameteret i drosjen. Skatteetaten viser til at det i dag er særlige utfordringer med manglende integrasjon mellom taksameteret og de digitale plattformenes systemer. Digitale plattformer som formidler drosjetjenester, er dermed avhengige av medvirkning fra løyvehavere

for å oppfylle opplysningsplikten overfor skattemyndighetene. Det vises i denne forbindelse til Finansdepartementets høringsnotat *Høring – plikt for digitale plattformer til å gi opplysninger til skattemyndighetene* av 28. juni 2024, hvor dagens rapporteringsplikt for formidlere av drosjetjenester er foreslått videreført på grunn av usikkerhet rundt hvordan markedet vil innrette seg etter gjeninnføring av sentraltilknytning og det pågående arbeidet med drosjereguleringene. Det fremgår her at Finansdepartementet vil følge arbeidet med drosjereguleringen og løpende vurdere endringer i regelverket for tredjepartsrapportering til skattemyndighetene.

Som det kommer fram av NOU 2024: 15 kapittel 8.5, er Skatteetaten opptatt av at det opprettes digitaliserte økosystem rundt virksomhetene slik at regnskapssystemer, digitale verdikjeder mv. bidrar til å hindre manipulasjon, skape troverdighet om opplysningene og sikre etterlevelse i bransjen. Skatteetaten mener det først og fremst er viktig at en kontrollutrustning kan registrere skattemynde-relevante data av god kvalitet, uavhengig av hvordan drosjetjenestene blir formidlet og type kontrollutrustning som blir benyttet. En løsning med fastmontert kontrollutrustning vil imidlertid i motsetning til mobile enheter, gi mulighet til å innhente opplysninger om bilens totale kjørelengde. Dette er, etter Skatteetatens vurdering, nyttige opplysninger for skattemyndighetene etter dagens rapporteringsordning. Blant annet gir det et bedre grunnlag for å foreta analyser og kontroller, samt å fastsette skattegrunnlaget ved skjønn når den skattepliktige ikke har gjort dette eller grunnlaget er ufullstendig. For Skatteetaten er det særlig påkrevd at kontrollutrustningen kan registrere drosjeturer fra ulike formidlere, enten denne er basert på taksameter eller andre godkjente løsninger. Funksjoner som gjør at også turer som blir formidlet av digitale plattformer automatisk blir registrert i kontrollutrustningen, er avgjørende og vil bidra til større sikkerhet for fullstendig rapportering av omsetningen enn i dag. Samtidig mener Skatteetaten det er viktig med løsninger som forhindrer dobbeltrapportering for løyvehavere som er tilknyttet flere formidlere. Slik Skatteetaten oppfatter forslaget i kapittel 10 vil løyvehavers tilknytning til én sentral med ansvar for blant annet å samle inn, lagre og rapportere tredjepartsopplysningene til Skatteetaten hindre slik dobbeltrapportering. I forslaget til yrkestransportforskriften § 48 (2) fremgår blant annet at drosje skal være utstyrt med godkjent kontrollutrustning. Etter dagens ordlyd skal drosje være utstyrt med godkjent taksameter. Bokføringsforskriften delka-

pittel 8-2 gjelder for taxinæringen, og stiller blant annet krav om registrering ved bruk av taksameter. Dersom forslaget om krav om kontrollutrustning i drosjer vedtas, mener Skatteetaten at forskriften må endres.

Norges Taxiforbund mener at alternativet med en fastmontert kontrollutrustning i bilen som oppfyller Måleinstrumentdirektivet (MID-direktivet) sine krav, er det eneste riktige alternativet som rent faktisk sørger for en opprydding i bransjen. Her vil det være et krav om en fastmontert kontrollutrustning med en tilhørende automatisk registrering av verdiskapningen som skjer i bilen. Kontrollutrustningen (taksameteret) og det tilhørende taksametersystemet ivaretar den kontroll- og rapporteringsfunksjonen som forutsettes for å rydde opp i markedet. Denne funksjonen er heldigital, bygget på moderne IT-plattformer som sikrer en heldigital rapportering som minimerer mulighetene for fusk. Sentralen som løyvehaver da er tilknyttet vil ha all informasjon og settes i stand til å gjennomføre sine forpliktelser. Utfordringen i dag er nettopp at det er frivillig å registrere verdiskapningen som skjer i bilen slik at det da blir mulig å unndra seg både skatt og moms. Uten tilstrekkelig kontroll gjennom sentraltilkynningsplikten og automatisk registrering, er oppdagelsesrisikoen svært lav. Norges Taxiforbund understreker videre at det er en forutsetning for riktig kontroll at input fra kontrollutrustningene i bilene er korrekt. Dette innebærer at Justervesenet må tidlig på banen med hyppige kontroller for å sørge for at kontrollutrustningen som monteres i bilene er i henhold til regelverket.

Norges Taxiforbund avdeling Buskerud mener at det må være et absolutt krav at taksameteret er fastmontert og koblet til kjøretøyet slik at alle data som registreres i taksameteret registreres i baksystem som innberettes til offentlige myndigheter.

Nasjonalforeningen for folkehelsen støtter utvalgets forslag til krav om kontrollutrustning med en fastmontert enhet i bilen. De ønsker samtidig å understreke viktigheten av at løsninger som tas i bruk ikke ekskluderer ikke-digitale brukere. Det er bra at utvalget er tydelige på at løsningene skal oppfylle lovpålagte krav om universell utforming og ikke-diskriminering. Man skal likevel være obs på at krav om universell utforming ikke nødvendigvis favner utfordringer knyttet til kognisjon.

Justervesenet ser positivt på at det legges opp til teknologinøytrale krav, og ikke et eksplisitt krav til at drosjer skal ha installert et taksameter. At alle systemer skal ha integrasjon som er åpne for API for tilkobling til ulike formidlere er også

avgjørende for at reguleringen skal følge den teknologiske utviklingen.

Justervesenet peker på at det i utredningen foreslås en godkjenningsordning for kontrollutrustning. Justervesenet viser til at de er usikre på hva som ligger i dette, og det er mulig det som foreslås ikke er langt unna det som ble foreslått i 2021-høringen. Dersom man derimot med godkjenning mener at kontrollutrustninger skal godkjennes før de kan brukes i drosjevirkosomhet, ønsker Justervesenet å gi følgende kommentar:

I den omtalte 2021-høringen om krav til kontrollutrustning var forslaget en kombinasjon av funksjonelle krav og en erklæring fra produsent om samsvar med kravene. Det ble foreslått krav til at erklæringen inneholder nødvendig informasjon til å kunne forstå og teste kontrollutrustningen. Grunnen til at det den gang ikke ble foreslått en godkjenning før en kontrollutrustning kan tas i bruk, var blant annet at en godkjenningsprosess vil være kostbar for produsenten og det vil ta lenger tid fra utvikling til produkter kan settes på markedet. Videre at det ikke finnes etablerte standarder for kontrollutrustninger, og en godkjenningsprosess vil i hovedsak være basert på forvaltningsskjønn. Dette vil, etter Justervesenets vurdering, potensielt utgjøre en uforutsigbarhet for produsenter, som kan hemme produktvikling. Ettersom det allerede er mange systemer på markedet vil en godkjenningsordning, etter Justervesenets vurdering, være svært ressurskrevende, spesielt hvis/når eksisterende systemer skal vurderes. Kostnader knyttet til godkjenningsprosessen er ikke vurdert eller omtalt, slik vi leser utredningen. Dette er kostnader for produsentene, som totalt sett vil komme i tillegg kostander for tilsyn etter at systemene er tatt i bruk.

Justervesenet vil anbefale løsningen med egenerklæring fra produsent slik som beskrevet i 2021-høringen. Det vil da være mulig å føre et risikobasert tilsyn med at kontrollutrustninger tilfredsstiller kravene gjennom krav til og tilsyn med produkterklæringene.

Konkurransetilsynet viser til at de flere ganger har påpekt at krav om taksameter utgjør et betydelig etableringshinder. Ved de tidligere høringene om kontrollutrustning har tilsynet vært positivt til forslagene om å legge til rette for teknologinøytral kontrollutrustning som alternativ til taksameter. Etter tilsynets oppfatning var innføringen av teknologinøytral kontrollutrustning et av de sentrale elementene i forslaget til dereguleringen i 2020. At denne delen av forslaget ikke ble gjennomført, etter tilsynets vurdering uheldig. Tilsynet er derfor positivt til at Drosjeutvalget nå foreslår å inn-

føre teknologinøytral kontrollutrustning som alternativ til taksameter.

Konkurransetilsynet viser til at utvalget redegjør for en konkurranserettslig problemstilling knyttet til hvordan sentralene skal innhente og håndtere mulig konkurransesensitiv informasjon fra løyvehaver i forbindelse med sentralenes internkontroll. Problemstillingen er særlig aktuell der en løyvehaver er tilknyttet en sentral som driver formidlingstjenester, og samtidig kjører for uavhengige formidlere. Konkurransetilsynet påpeker at konkurranse-loven forbyr deling av konkurransesensitiv informasjon mellom konkurrenter, og at det ikke er tilstrekkelig at det er egne personer i sentralen som innhenter informasjon knyttet til turer formidlet av eksterne formidlere av drosjetjenester. Selv om en slik informasjonsinnhenting skulle vært pålagt i lov, vil tilgang til informasjonen likevel begrense konkurransen. Det er Konkurransetilsynets vurdering at det burde vært nærmere utredet hvordan problemet med deling av konkurransesensitiv informasjon kan løses, eller utredet andre alternativer for reguleringen.

Internett Trafikk Formidling (ITF) er positive til forslaget om å erstatte taksameterplikt med krav til bruk av en kontrollutrustning som har fast og sikker kobling til kjøretøyet. Forutsetningen er at det stilles minimum samme krav til sikkerhet og nøyaktighet som det stilles til et MID-sertifisert taksameter. Alle formidlere har en tredjeparts rapporteringsplikt i dag i henhold til skatteforvaltningsloven § 7-5. Både i denne høringen og i parallell høring om *Plikt for digitale plattformer til å gi opplysninger til skattemyndighetene*, tas det til orde for å opprettholde denne rapporteringsplikten. ITF støtter dette forslaget, da de mener dette er eneste måte å sikre rapportering fra alle formidlere uavhengig av nasjonalitet. Samtidig vil ITF påpeke at skatteforvaltningsloven § 7-5 syvende ledd bør endres til at formidlere som ikke er en taxisentral, skal gi opplysninger fra sine egne systemer og ikke fra skiftlapp fra kontrollutrustning slik de plikter i dag. Drosjeutvalget har ikke foreslått endringer til prisopplysningsforskriften § 25 d. ITF mener den burde vært justert slik at den ikke gjelder når kunden har fått en fastpris på en bestilt tur. Hovedargumentene er at behovet for kravet ikke er til stede på bestilte turer, samt at regelen begrenser bransjeaktørenes mulighet til å utvikle nye forretningsmodeller i framtiden.

Fast Travel AS er positive til at alle betalte turer skal inn i taksameteret. Dette har taksametermarkedet allerede løsninger for, og flere vil

komme til. Fast Travel mener dette vil forenkle kontroll og motvirker svart økonomi og kriminalitet.

Helse Nord RHF viser til at de har egne krav til teknisk integrasjon, oppgjør, personvern og informasjonssikkerhet i sine avtaler, og stiller ikke krav om taksameter i rammeavtalene for pasientreiser med drosje og turvogn. For å legge til rette for økt konkurranse, mener Helse Nord RHF, at andre kontrollutrustninger enn taksameter bør være tilstrekkelig for å ivareta samfunnets behov for kontroll med drosjenæringen. Helse Nord RHF mener at mer fleksible løsninger for drosjenæringen kan bidra til økt konkurranse om pasientreiseavtalene ved at det generelt blir flere aktører som tilbyr tjenester i drosjemarkedet, mens et krav om fastmonterte løsninger bidrar til å opprettholde konkurransehindringene og strukturene fra før dereguleringen i 2020.

Bolt uttaler at de støtter teknologinøytral regulering av kontrollutrustning for drosjer, og mener endring av loven på dette punktet er på overtid. Regjeringen Solberg sendte forslag om teknologinøytral kontrollutrustning på høring senest i 2021, men forslaget har ikke blitt fulgt opp av regjeringen Støre. Bolt uttaler videre at de mener at kravet til fastmontert kontrollutrustning i drosje er i strid med etableringsfriheten ettersom det allerede finnes heldigitale løsninger som ivaretar hensynene bak kontrollutrustningen. Det er ikke nødvendig at betaling registreres automatisk gjennom en fastmontert enhet siden data kan registreres direkte på andre plattformer på en sikrere måte.

Bolt viser videre til at utvalget, i motsetning til i høringsforslaget fra 2021, anbefaler at alle løyvehavere må ha kontrollutrustning som er fysisk koblet til bilen, også de som kjører med forhåndsavtalt pris. Bolt er negativ til at kontrollutrustningen må være fysisk koblet til bilen, og mener dette er dårlig begrunnet, fordyrende og først og fremst tilgodeser den etablerte taksameternæringen. En fysisk tilkobling til bilen er ikke teknologisk nøytral, og krever integrasjon som koster tid og penger for næringsaktørene. Bolt viser til at fra et juridisk perspektiv trenger ikke taksameteret å spore GPS-posisjonen til bilen. Taksameteret må imidlertid ha muligheten for å kobles til kommunikasjonsenheter (for eksempel GNSS/GPS-sporing). Den som driver drosjetransport, skal loggføre hver drosjetur med start- og slutt punkt med en modul med satellittbasert kommunikasjonssystem. De fleste (om ikke alle) sjåfører gjør det i dag med taksameteret, men det er ikke et krav at de bruker taksameteret til dette. Det er ikke noe krav

for taksameteret, eller sjåføren, til å registrere geodataene når bilen er i privat bruk. Loggføring skal altså skje når sjåføren bruker bilen som drosje – på samme måte som Bolt-appen og liknende plattformapper. Dette reiser en problemstilling utvalget ikke har vurdert, som er om drosjesentraler ut fra personvern hensyn har rett til å vite hvor drosjebilen er og hvor langt den har kjørt, også når den er i privat bruk. De som tjener på fastmontert kontrollutrustning er de veletablerte drosjeselskapene som allerede har fastmonterte taksametre som del av sin forretningsmodell, og taksameterleverandørene.

Bolt viser til at det er tre aktører som kontrollerer 85 % av markedet, og at majoriteten av dem er eid av de tradisjonelle drosjeselskapene. Når disse ikke vil gi fri tilgang til taksameteret, gir krav om kontrollutrustning som i praksis er tilpasset dagens taksametre en dobbel fordel til veletablerte drosjeselskap som OsloTaxi: først som selskaper med taksametre som del av forretningsmodellen, deretter som aksjonærer i det største taksameterselskapet. Selskaper som leverer like gode data gjennom mer moderne teknologi, får en ren ulempe.

Uber viser til at sjåfører som bruker Uber-appen i Norge, for tiden bruker en av syv forskjellige typer taksametre. Uber mener at hvis utvalgets forslag innføres, vil alle disse taksametrene bli pålagt å utvikle en åpen API som tillater integrering i deres system. Ikke bare er dette kostbart, men noen tilbydere kan være ute av stand til, eller uvillige til, å gjennomføre det. Uber viser til at de på sin side vil måtte sikre både en kommersiell avtale og en databeskyttelsesavtale med hver av disse syv leverandørene for å kunne/få lov til å koble til deres API. Videre mener Uber at de må tilpasse egen app, som er lik over hele verden, til de syv spesifikke norske taksametrene, og sørge for at deres egen globale app justeres til hver minste endring noen av disse produsentene gjør i framtiden. Selv om dette teoretisk sett er mulig, vil det være svært kostbart og ekstremt tidkrevende. Uber mener at dette problemet også gjelder for drosjesentraler som jobber med sjåfører med forskjellige taksametre, selv om omfanget vil være mindre. Uber mener at den logiske konsekvensen er at plattformer som Uber til slutt vil måtte kreve at en sjåfør bruker ett eller to spesifikke taksametre for å kunne koble seg til deres app. Uber forventer at andre plattformer og drosjesentraler vil gjøre det samme. Gitt det eksklusive forholdet mellom sjåfør og sentral, mener Uber det er rimelig å forvente at bare to eller tre typer taksametre er i markedet om noen år. Uber

mener sjåfører som bruker andre systemer, blir tvunget til enten å investere i et nytt system eller forlate næringen. Uber mener at en siste kompliserende faktor er at noen av disse taksameterprodusentene ikke er uavhengige. Uber viser til at Oslo Taxi eier en av de største taksameterprodusentene. Uber mener at disse allerede har denne integreringen på plass. Uber mener at disse aktørene kan velge å gjøre det svært vanskelig, om ikke umulig, for plattformer å koble seg til deres taksameters API hvis de ønsker det. Uber mener at utvalgets forslag i praksis også vil sikre at Oslo Taxi blir en av de to eller tre drosjesentralene som gjenstår etter konsolideringen.

159 drosjeaktører (*sentraler*) viser til at det er særlig viktig at kravet til fastmontert kontrollutrustning videreføres. Disse aktørene mener at det er bilens bevegelser som skal kontrolleres og ikke kun kontrollutrustningen. Videre mener disse aktørene at en app på en mobiltelefon, slik plattformsselskapene argumenterer for, ikke på langt nær er tilstrekkelig. Disse aktørene mener at det kun er når kontrollutrustningen er fastmontert i bilen at bilens bevegelser med sikkerhet kan registreres i kontrollutrustningen, som igjen kan kontrolleres i kontrollsentralen. Disse aktørene merker seg at utvalget mener at omsetningen skal registreres automatisk i kontrollutrustningen, og viser til at de mener at uten dette åpnes mulighet for skatteunndragelse. Videre mener disse aktørene at automatisk registrering i fastmontert kontrollutrustning, kombinert med sentralknytningsplikten, reduserer muligheten for juks.

4.6 Departementets vurdering

4.6.1 Godkjent kontrollutrustning og teknologinøytralitet

Departementet har vurdert utvalgets forslag om å erstatte begrepet taksameter i yrkestransportloven § 9 andre ledd fjerde punktum, med den mer teknologinøytrale betegnelsen kontrollutrustning, og forslaget om å presisere at kontrollutrustningen skal være godkjent.

Departementet har merket seg at de fleste av høringsinstansene er positive til forslaget om å endre ordlyden i yrkestransportloven § 9 andre ledd slik at det legges til rette for teknologinøytralitet. Departementet har særlig merket seg at Justervesenet uttaler at de ser positivt på at det legges opp til teknologinøytrale krav, og ikke et eksplisitt krav til at drosjer skal ha installert et taksameter. Departementet har også merket seg at Konkurransetilsynet uttaler at de er positive til at

utvalget foreslår å innføre teknologinøytral kontrollutrustning som alternativ til taksameter. Departementet har videre merket seg at Bolt uttaler at de støtter teknologinøytral regulering av kontrollutrustning for drosjer, og mener endring av loven på dette punktet er på overtid. Departementet har videre merket seg at et mindretall i utvalget bestående av medlem Widme uttaler at utvalget har foreslått en god løsning på problemet med uregistrert omsetning; å innføre teknologinøytrale krav til kontrollutrustning, som sikrer at all omsetning registreres, uavhengig av hvem som har formidlet turen, og uavhengig av om betaling skjer på den ene eller andre måten.

Departementet mener det er positivt at forslaget legger opp til å igjen gjøre yrkestransportloven teknologinøytral ved å bytte ut betegnelsen taksameter med kontrollutrustning. Samtidig merker departementet seg at utvalget foreslår å gå videre med forslaget om kontrollutrustning som var på høring i 2021, med det alternativet som stilte krav om en fastmontert enhet i kjøretøyet. Dette er nærmere kommentert under punkt 4.6.3.

Departementet oppfatter forslaget om at kontrollutrustningen skal være *godkjent* som en referanse til Justervesenets rolle som kontroll- og tilsynsmyndighet med taksameter. Departementet har i denne sammenheng merket seg at Justervesenet i sin høringsuttalelse anbefaler løsningen med egenerklæring fra produsent slik som foreslått i høringen om forskrift om kontrollutrustning i 2021. Justervesenet påpeker at det i forslaget fra 2021 ble lagt opp til at kontrollutrustningen skulle ha en kombinasjon av funksjonelle krav og en erklæring fra produsent om samsvar med kravene. Justervesenet viser til at det da vil være mulig å føre et risikobasert tilsyn med om kontrollutrustninger tilfredsstiller kravene som er fastsatt i forskrift gjennom krav til, og tilsyn med, produkterklæringene.

Departementet viser til at det i forskriftshøringen i 2021 ble lagt opp til at kontrollutrustninger skulle ha gyldig produkterklæring. Det skulle videre fremgå av produkterklæringen at systemleverandøren har ansvaret for at kontrollutrustningen oppfyller gjeldende krav i forslag til forskrift om kontrollutrustning, og hvordan dette skal være sikret. I forslaget til forskrift om kontrollutrustning var det lagt opp til at Justervesenet skulle føre tilsyn med kontrollutrustningen og at tilsynet skulle rettes mot systemleverandør, driftsansvarlig og løyvehaver. Etter forslaget er produkterklæringen gyldig når navnet på kontrollutrustningen er oppført på en liste Justervesenet

har publisert over kontrollutrustninger som har gyldig produkterklæring.

Departementet kan ikke se at utvalget foreslår noe annet knyttet til godkjenning og kontroll av kontrollutrustningen enn det som framgår av høringen fra 2021, og legger til grunn at utvalget mener godkjenning skal gjøres slik det er beskrevet i denne høringen. Innholdet i kontrollen og tilsynet med kontrollutrustning vil bli nærmere fastsatt i forskrift.

Departementet støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag om å erstatte det eksplisitte kravet om taksameter i yrkestransportloven § 9 andre ledd med betegnelsen godkjent kontrollutrustning.

4.6.2 Automatisk registrering av drosjetransport

Departementet har vurdert utvalgets forslag om å endre yrkestransportloven § 9 andre ledd fjerde punktum ved å fastsette at løyvehaver skal sikre at betaling for bestilte turer automatisk blir registrert i godkjent kontrollutrustning hos en sentral løyvehaver er knyttet til.

Departementet viser til at ordlyden i utvalgets forslag skiller seg fra gjeldende ordlyd i § 9 andre ledd der det står at: «Løyvehavaren skal sikre at betaling for all løyvepliktig drosjetransport vert registrert i taksameter hos ein drosjesentral som løyvehavar er knytt til» (departementets utheving). Utvalgets forslag vil oppheve kravet om at betaling for *all løyvepliktig drosjetransport* skal registreres i taksameteret, gjennom å erstatte kravet med at kun betaling for *bestilte turer* skal registreres i godkjent kontrollutrustning. Departementet antar at dette skyldes en inkurie i selve forslaget til lovtekst og at dette ikke er utvalgets intensjon. Dette støttes også av utvalgets vurderinger i NOU 2024: 15 kapittel 8 og i utvalgets særmerknader til § 9 andre ledd i kapittel 13. I særmerknaden framgår det at turer som *praies* på gaten fortsatt må registreres i kontrollutrustningen på egnert måte.

For å sikre at det fortsatt fremgår av § 9 andre ledd at det er et krav at også betaling for turer som ikke er bestilt på forhånd blir registrert i kontrollutrustningen, foreslår departementet en justering i ordlyden i § 9 andre ledd sammenliknet med utvalgets forslag. Justeringen klargjør at betaling for alle drosjeturer, inkludert *praieturer*, skal registreres i kontrollutrustningen. Departementet anser at denne justeringen vil være i tråd med utvalgets intensjoner. Departementet foreslår også å erstatte ordet «turer» i utvalgets for-

slag med «drosjetransport». Dette innebærer ingen realitetsendring, men samsvarer bedre med terminologien i loven for øvrig.

Departementet legger til grunn at utvalgets intensjon med forslaget er å sikre at forhåndsbestilte turer *automatisk* skal registreres i godkjent kontrollutrustning. Departementet oppfatter at bakgrunnen for forslaget er at utvalget mener det er viktig å sikre at turer blir riktig registrert. Departementet har merket seg at utvalget legger opp til at bestemmelsen om automatisk registrering av forhåndsbestilte turer innebærer at alle forhåndsbestilte turer automatisk skal *sendes* til kontrollutrustningen i kjøretøyet, jf. merknaden til § 9 andre ledd i NOU 2024: 15 kapittel 13.

Departementet har merket seg at Skatteetaten uttaler at det er særlig påkrevd at kontrollutrustningen kan registrere drosjeturer fra ulike formidlere, enten denne er basert på taksameter eller andre godkjente løsninger. Departementet har særlig merket seg at Skatteetaten peker på at funksjoner som gjør at også turer som blir formidlet av digitale plattformer automatisk blir registrert i kontrollutrustningen, er avgjørende og vil bidra til større sikkerhet for fullstendig rapportering av omsetningen enn i dag.

Departementet har merket seg Ubers uttalelse om at det kan være vanskelig å knytte seg til de ulike kontrollutrustningene i bilen fordi det vil være kostbart, og fordi noen tilbydere kan være ute av stand til eller uvillige til å legge til rette for det. Departementet viser i denne sammenheng til at utvalget, som oppfølging av forslaget om automatisk registrering i kontrollutrustningen, har foreslått å ta inn et krav i yrkestransportforskriften § 48 andre ledd om at kontrollutrustningen skal ha en åpen API-løsning. Dette kravet skal legge til rette for at flere formidlere kan koble seg til samme kontrollutrustning, og at løyvehavere kan utføre drosjeturer på vegne av flere formidlere. Forslaget skal på denne måten bidra til innovasjon i markedet. Departementet har merket seg at utvalget i kapittel 8.5 i NOU 2023: 15 uttaler at en åpen API-løsning skal sikre at alle turer blir registrert i kjøretøyets kassaapparat, og at informasjon blir lagret slik at myndighetene, som skattemyndighetene og politiet, vil kunne få korrekt informasjon om drosjevirkomheten. Departementet vil, i forbindelse med fastsettelse av forskrift om kontrollutrustning, gjøre en vurdering av om det vil være tilstrekkelig at et slikt krav legges på løyvehaver eller om det bør stilles krav til produsentene av kontrollutrustninger. Videre vil departementet, på bakgrunn av markedsutviklingen, vurdere om det er behov for et forbud for

større sentraler å kreve eksklusiv rett til formidling for tilknyttede løyvehavere.

Departementet har merket seg Konkurransetilsynets innspill om at det er viktig at sentralene ikke deler konkurransesensitiv informasjon fra løyvehaver der løyvehaver kjører for flere formidlere. Departementet vil eventuelt vurdere dette nærmere i forbindelse med det videre arbeidet med forslaget om forskrift om kontrollutrustning fra 2021.

Departementet har merket seg at Norges Taxiforbund mener det er en utfordring i dag at det er frivillig å registrere verdiskapningen som skjer i bilen slik at det blir mulig å unndra både skatt og moms. Taxiforbudet mener oppdagelsesrisikoen er svært lav uten tilstrekkelig kontroll gjennom sentraltilknytningsplikt og automatisk registrering. Departementet presiserer at det ikke er frivillig for løyvehaver å registrere omsetning. Det følger av gjeldende rett at betaling for all løyvepliktig transport skal registreres i taksameter, jf. yrkestransportloven § 9 andre ledd og bokføringsforskriften § 8-2-1.

Departementet legger til grunn at hensikten med utvalgets forslag er å redusere risikoen for juks, særlig risikoen for at inntjening unndras beskatning. Departementet legger til grunn at forslaget om at bestilte turer automatisk skal registreres i godkjent kontrollutrustning skal bidra til å sikre regeletterlevelse og hvit økonomi.

Det er departementets vurdering at det vil være hensiktsmessig å stille krav om at betaling for bestilte turer automatisk skal registreres i godkjent kontrollutrustning hos en drosjesentral som løyvehaver er tilknyttet. Departementet deler utvalgets vurdering av at et slikt krav vil gi en merverdi med tanke på å fange opp omsetning for alle bestilte turer, uavhengig av om turen er formidlet av sentralen løyvehaver er tilknyttet eller av andre formidlere. Kravet vil minske risikoen for juks og at aktørene unndrar inntjening fra beskatning.

Departementet har merket seg at utvalget uttaler at: «Bestemmelsen innebærer at alle forhåndsbestilte turer automatisk skal sendes til kontrollutrustningen i bilen». Departementet mener det ut fra forslaget er noe uklart hva som skal registreres automatisk. For å ivareta målet om regeletterlevelse og hvit økonomi, legger departementet til grunn at både selve bestillingen og betalingen for transporten bør registreres automatisk i kontrollutrustningen. På denne bakgrunn har departementet justert ordlyden i forslaget fra utvalget.

Departementet legger til grunn at markedet vil utvikle løsninger som oppfyller kravene som er fastsatt i regelverket.

Departementet støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag til endring i § 9 andre ledd fjerde punktum, med enkelte justeringer som presisert. Endringene framgår av fjerde og nytt femte punktum i § 9 andre ledd.

Departementet foreslår dermed at betaling for all løyvepliktig transport skal registreres i godkjent kontrollutrustning, jf. forslag til § 9 andre ledd fjerde punktum. Videre foreslår departementet at bestilling av og betaling for bestilt drosjetransport automatisk skal registres i kontrollutrustningen, jf. forslag til § 9 andre ledd nytt femte punktum.

4.6.3 Fast tilknytning til motorvogn

Departementet har vurdert utvalgets forslag i § 9 andre ledd om at kontrollutrustningen skal ha fast tilknytning til bilen gjennom fysisk tilkobling eller på annet sikkert vis.

Departementet har merket seg at utvalget mener forslaget til forskrift om kontrollutrustning som var på høring i 2021, med det alternativet som krevde en fastmontert enhet i kjøretøyet, er et godt forslag, og at utvalget foreslår dette som sitt forslag. Departementet legger til grunn at dette innebærer at utvalget anbefaler å forskriftsfeste at krav om fast tilknytning til bilen skal skje i form av fysisk kobling, gjennom å stille krav om at kontrollutrustningen skal ha en fastmontert enhet i kjøretøyet.

Departementet merker seg at utvalget samtidig foreslår en åpning i lovteksten for en mer teknologinøytral løsning med formuleringen «på annen sikker vis». I utgangspunktet er lovteksten dermed teknologinøytral når det gjelder krav om fysisk kobling til kjøretøyet.

Departementet mener det er hensiktsmessig at ordlyden i yrkestransportloven er teknologinøytral når det gjelder om den faste tilknytningen må være i form av en fysisk kobling. Dette åpner for en smidigere overgang til å ta i bruk ny teknologi dersom det utvikles løsninger uten fysisk tilkobling som ivaretar tilknytningskravet til kjøretøyet på annet sikkert vis.

En forutsetning for å ta i bruk en kontrollutrustning uten fysisk tilkobling er at den har fast tilknytning til bilen på en måte som ivaretar hensynene som kontrollutrustningen er ment å sikre. Departementet viser i denne sammenheng til at formålet med forslaget til kontrollutrustning fra 2021 var todelt. For det første skulle forslaget

senke etableringsbarrierene i drosjenæringen ved å åpne for alternativ til taksameter gjennom å stille teknologinøytrale krav. For det andre skulle forslaget stille krav til kontrollutrustning som ivaretar 1) riktig prisberegning, 2) riktig rapportering til skattemyndighetene og 3) sikkerhet for passasjer og sjåfør.

Selv om lovteksten åpner for at tilknytningen kan skje på annet sikkert vis enn ved fysisk kobling, forutsetter forslaget fra utvalget at det blir fastsatt i forskrift at kontrollutrustningen skal ha en fastmontert enhet i kjøretøyet.

Slik utvalgets lovforslag er utformet mener departementet at det kan oppstå tvil om et forskriftskrav om fastmontert enhet vil være i samsvar med loven, når loven også åpner for at tilknytning kan skje på annet sikkert vis. For å unngå tvil på dette punktet foreslår departementet å presisere i lovteksten at fast tilknytning på annet sikkert vis er tillatt når det går fram av forskrift fastsatt av departementet.

Departementet støtter utvalgets forslag om å stille krav om at kontrollutrustningen skal ha en fast tilknytning til kjøretøyet. Departementet har merket seg at også de fleste høringsinstansene som uttaler seg om dette støtter forslaget. Blant annet uttaler ITF at de er positive til å erstatte taksameterplikt med krav til bruk av en kontrollutrustning som har fast og sikker kobling til kjøretøyet.

Kravet om fast tilknytning skal sikre riktig registrering av posisjonsdata og totale og besatte kilometer. Departementet legger til grunn at riktig registrering av posisjonsdata og totalt kjørte kilometer vil redusere risikoen for omgåelse av regelverket, og særlig bidra til å ivareta personsikkerhet, og sikre hvit økonomi og forbrukervern. Riktig registrert posisjonsdata vil gi politiet nødvendige opplysninger i forbindelse med oppfølging og etterforskning av uønskede hendelser. I tillegg vil riktig registrering av totalt kjørte kilometer kunne danne grunnlag for kontroll fra skattemyndighetene i forbindelse med fastsettelse av riktig skattegrunnlag. Riktig registrering av posisjonsdata bidrar også til riktig beregning av parallelltakst for drosjeturer. Parallelltakst, som normalt fastsettes ved bruk av taksameter, er også relevant når prisen for drosjeturen er avtalt på forhånd. Kunden har etter forskrift av 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport (maksimalprisforskriften) rett til å betale den laveste prisen av pristilbud, eventuell fastpris og parallelltekst. Parallelltaksten er et sikringsgrunnlag for at kun-

den betaler den rimeligste prisen i tråd med kravet i maksprisforskriften.

At kontrollutrustningen har fast tilknytning til kjøretøyet bidrar også til å sikre at kjøretøy som benyttes til drosjetransport faktisk er det kjøretøyet som er registrert som drosje, og at løyvehaver eller sjåfør ikke benytter andre kjøretøy til transporten. Kjøretøy som benyttes i løyvepliktig drosjetransport skal være registrert som drosje i kjøretøyregisteret, slik at de er underlagt hyppigere periodisk kjøretøykontroll. Dette bidrar til økt trafikksikkerhet.

Departementet mener kravet om at kontrollutrustning skal ha en fast tilknytning til kjøretøyet følger lovlige hensyn som beskrevet over. Kravet er egnet og nødvendig blant annet fordi det sikrer kontroll av sammenhengen mellom person, bil, omsetning og posisjonsdata. Nødvendigheten er også ivaretatt ved at dersom det finnes en annen tilsvarende sikker løsning som fysisk kobling, kan departementet tillate løsningen ved forskriftsendring. Departementet viser for øvrig til vurderingen av samsvar med EØS-retten i punkt 4.6.4.

Departementet støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag til endring i § 9 andre ledd med justering som beskrevet over slik at det framgår at kontrollutrustningen skal ha fast tilknytning til bilen gjennom fysisk kobling, eller på annet sikkert vis når det går fram av forskrift fastsatt av departementet.

Utvalgets forslag til regulering i forskrift

Selv om det ikke er en del av selve lovforslaget, vil departementet kommentere utvalgets anbefaling om å gå videre med forslaget om forskrift om krav til kontrollutrustning med krav om en fastmontert enhet i kjøretøyet.

Departementet har merket seg at Helse Nord RHF, Bolt og Uber mener at krav om en fastmontert enhet i kjøretøyet bidrar til å opprettholde konkurransehindringene og strukturene fra før dereguleringen i 2020. Disse høringsinstansene mener at det ikke er noe som tilsier at det ikke kan leveres like gode data gjennom mer moderne teknologi. Departementet har videre merket seg at Bolt mener at kravet til fastmontert kontrollutrustning i drosje er i strid med retten til fri etablering etter EØS-avtalen ettersom det allerede finnes heldigitale løsninger som ivaretar hensynene bak kravet til kontrollutrustning. Departementet har videre merket seg at Bolt mener et krav om fysisk tilkobling til bilen ikke er teknologinøytralt, og at det vil krever integrasjon som koster tid og penger for næringsaktørene.

Departementet har merket seg at Skatteetaten mener at en løsning som krever en fastmontert enhet i kontrollutrustning, i motsetning til mobile enheter, vil gi mulighet til å innhente opplysninger om bilens totale kjørelengde. Dette er nyttige opplysninger for skattemyndighetene etter dagens rapporteringsordning.

Departementet har også merket seg at Norges Taxiforbund mener at alternativet med en fastmontert kontrollutrustning i bilen som oppfyller MID-direktivet sine krav, er det eneste riktige alternativet som rent faktisk sørger for en opprydding i bransjen.

Departementet gjorde i forbindelse med forslaget om krav til kontrollutrustninger, grundige vurderinger av fordelene og ulempene både med å åpne for bruk av andre kontrollutrustninger enn taksameter, og om det burde være krav om fastmontering i kjøretøyet.

Departementet mener at både hensynet til personsikkerhet, hvit økonomi og tilgjengelighet for forbrukere, tilsier at det i forskrift blir stilt krav om at kontrollutrustningen skal ha fast tilknytning til kjøretøyet gjennom fysisk tilkobling.

Krav om fast fysisk tilkobling gjør det mulig å samle inn posisjonsdata som videresendes sentralt uten manipulering. I en heldigital løsning basert på applikasjon på mobiltelefon, vil det være mulig å manipulere data ved å ikke ta med mobiltelefonen under drosjetransporten, og eventuelt også kvitte seg med kundens telefon. Dette svarer ikke med et høyt beskyttelsesnivå for personsikkerhet.

Når det gjelder hensynet til hvit økonomi, mener departementet at kravet om fysisk kobling til kjøretøyet i form av en fastmontert enhet, vil gi skattemyndighetene bedre grunnlag for å kontrollere om innberetningen av inntjening er riktig. Fysisk kobling vil gi skattemyndighetene tilgang til informasjon om totale og besatte kilometer, som kan gi indikasjoner på om inntjening er forsøkt unndratt beskatning.

Departementet mener også at kravet om fysisk kobling til kjøretøyet vil bidra til å sikre at drosjetilbudet er tilgjengelig for alle, inkludert kunder som ikke kan eller vil bruke smarttelefon med tilgang til å bestille drosje via digitale apper. I denne sammenheng viser departementet til at den heldigitale løsningen som ble foreslått som alternativ 1 i høringen om krav til kontrollutrustning i 2021, la til grunn at drosjer som hadde kontrollutrustning uten fastmontert enhet bare kunne benyttes når kunden hadde en smarttelefon med motsvarende applikasjon. Drosjer med kontrollut-

rustning uten en fastmontert enhet ville dermed ikke vært tilgjengelige for svært mange kunder.

Departementet innhentet forut for høringen i 2021 en vurdering av hvilke konsekvenser alternativ 1 med en heldigital kontrollutrustning vil kunne få for brukere som er særlig avhengige av drosjetjenester, som for eksempel eldre og funksjonshemmede, jf. rapport fra Oslo Economics 2021, *Alternativ kontrollutrustning og konsekvenser for ikke-digitale kunder*. Rapporten viste til at det er ca. 600 000 ikke-digitale personer i Norge. Oslo Economics mente generelt at etterspørselen etter drosjetjenester til ikke-digitale brukere i de fleste områder ville sikre at det var et tilbud tilgjengelig for disse. På mellomlang sikt pekte imidlertid Oslo Economics på at det var en viss risiko for at enkelte kommuner kunne komme til å stå uten tilbud til ikke-digitale brukere. Departementet mener at de vurderingene som ble gjort i rapporten fra Oslo Economics fremdeles gjør seg gjeldende.

Departementet merker seg utvalgets vurderinger i NOU 2024: 15, av at de funksjonskravene som ble foreslått i høringen om kontrollutrustning fra 2021, oppfyller de hensynene kontrollutrustningen er ment å dekke. Departementet vil jobbe videre med å fastsette forskrift basert på forslaget om krav til kontrollutrustninger fra 2021. Departementet vil i arbeidet legge vekt på at kravene til kontrollutrustning ikke kommer i konflikt med, eller overlapper, bestemmelsene i MID-direktivet. Departementet legger vekt på at funksjonskravene skal være så teknologinøytrale som mulig, og at hensynene som skal sikres gjennom krav til løsningene skal være minst mulig byrdefulle for næringsaktørene.

Departementet har merket seg at Norges Taxiforbund viser til at alternativet om en fastmontert kontrollutrustning i bilen, skal oppfylle kravene i MID-direktivet. Departementet viser til at kravene i MID-direktivet kun gjelder for taksameter. Dersom løyvehaver bruker kontrollutrustning, som ikke er et taksameter, vil ikke kravene i MID-direktivet gjelde. Kravene i MID-direktivet gjelder dessuten kun for selve taksameteret, og ikke for taksametersystemet og andre kontrollutrustninger. Kravene i forslaget til forskrift om kontrollutrustning, som var på høring i 2021, vil etter forslaget gjelde både for taksametersystem og andre kontrollutrustninger.

Departementet er ikke kjent med at det i dag finnes løsninger på markedet uten fysisk kobling som vil ivareta hensynene bak kravet om kontrollutrustning. Videre er det, så vidt departementet er kjent med, i dag kun taksameter som vil til-

fredsstille kravet om fast fysisk kobling til motorvognen.

4.6.4 Overensstemmelse med EØS-retten

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser stiller spørsmål ved om forslagene knyttet til kontrollutrustning er i overensstemmelse med retten til fri etablering etter EØS-avtalen artikkel 31. Blant annet har departementet merket seg at Bolt mener at kravet til automatisk registrering i fastmontert kontrollutrustning ikke er i tråd med EØS-retten

Departementet vil påpeke at lovforslaget i seg selv ikke innfører krav til kontrollutrustning, jf. at det allerede gjelder krav om og til taksameter og taksametersystem. Lovforslaget legger opp til et teknologinøytralt krav til kontrollutrustning. Dette innebærer at det ikke vil være krav om taksameter hvis andre innretninger kan oppfylle kravene som blir satt i lov og forskrift.

Selv om lovforslaget i utgangspunktet åpner for teknologinøytrale krav til kontrollutrustning, og ikke stiller detaljerte krav til kontrollutrustningen, vil departementet i dette punktet gi sin vurdering av om kravet om kontrollutrustning generelt er i overensstemmelse med retten til fri etablering etter EØS-avtalen artikkel 31. Vurderingen omfatter også til dels de konkrete kravene som framgår av lovforslaget.

Formålet med krav om kontrollutrustning i drosje er å sikre at det beregnes riktig pris for turen og for å ivareta hensynet til hvit økonomi i næringen. Kravet skal videre bidra til å ivareta hensyn til sikkerhet for passasjer og sjåfør og forbrukervern. Formålene med de enkelte kravene i dette lovforslaget er gjennomgått i punkt. 4.6.1 til 4.6.3.

Departementet mener at det ikke er urimelig å kreve at en løyvehaver som driver persontransport mot vederlag skal ha et system i bilen for å registrere omsetningen i drosjevirkomheten. Dette blir i dag ivaretatt gjennom krav om taksameter, som oppfyller funksjonen til kassaapparat. Videre skal en kontrollutrustning kunne registrere hvor drosjen er og har vært gjennom å ha en GNSS-funksjon som registrerer dette. I tillegg vil en kontrollutrustning med disse funksjonene også sikre at forbrukere får riktig pris.

Departementet har vurdert om krav om og til kontrollutrustning utgjør en restriksjon på retten til fri etablering etter EØS-avtalen artikkel 31.

Departementet viser til at begrepet restriksjon omfatter tiltak som kan hindre eller gjøre det mindre interessant å utøve etableringsretten, jf. sak E-

2/24 *Bygg & Industri Norge* (87) i Efta-domstolen. Krav om kontrollutrustning har ikke til formål å regulere selve etableringen av drosjevirkomhet, slik tilfellet er for kravet om løyve. Det er isteden et krav som regulerer utøvelsen av virksomheten etter at den er etablert, og som gjelder for alle aktører uavhengig av nasjonalitet. I *Bygg & Industri Norge* skriver imidlertid Efta-domstolen følgende i avsnitt 84:

«Nye vilkår for utøvelse av virksomhet som pålegges eksisterende økonomiske aktører som allerede er etablert i den aktuelle EØS-staten, kan derfor gjøre det mindre attraktivt eller til og med umulig å benytte seg av etableringsretten som EØS-avtalen artikkel 31 sikrer (...). Etableringsretten omfatter dermed ikke bare den innledende etableringen på markedet, men også den løpende forretningsvirksomheten.»

Departementet merker seg at det ikke uten videre er avgjørende for anvendelsen av restriksjonsforbudet at reguleringen omfatter den løpende forretningsdriften. Saken *Bygg & Industri Norge* gjaldt imidlertid forbud mot en bestemt type virksomhet (innleie av arbeidskraft), noe som ikke er tilfelle her.

I annen rettspraksis er det eksempler på at mer generelle regler om utøvelse av virksomheten etter at den har blitt etablert, faller utenfor restriksjonsbegrepet. Illustrerende her er sak C-565/08 *Kommisjonen mot Italia* i EU-domstolen, der maksimalpriser for advokatsalær ikke utgjorde en restriksjon. Et annet eksempel er EU-domstolens avgjørelse i sak C-148/10 *DHL*, der krav om at leverandører av visse posttjenester skulle være tilsluttet en ekstern ordning for behandling av forbrukerklager, ikke ble ansett å utgjøre en restriksjon.

Avgjørelsene fra EU-domstolen illustrerer at ikke enhver regulering av virksomhetsutøvelsen etter at den er etablert, er en restriksjon på etableringsretten. En annen tilnærming er at virkningen av en del virksomhetsreguleringer er for usikker og indirekte til at det utgjør en restriksjon på fri bevegelse. Dette gjør at det uansett tilnærming er vanskelig å se at for eksempel krav om hyppigere kjøretøykontroll av drosjer er en restriksjon på etableringsretten. Tilsvarende, mener departementet, gjelder for krav om rapportering av omsetning til skattemyndighetene.

Konkurransetilsynet har hevdet at krav om taksameter utgjør en betydelig etableringsbarriere, jf. NOU 2024: 15 s. 106. Etter det departementet forstår har det sammenheng med at taksame-

ter er nokså kostbart, og vil kunne hindre eller vanskeliggjøre nye forretningsmodeller, for eksempel digitale løsninger.

Forslaget om å erstatte kravet til taksameter med et teknologinøytralt krav til kontrollutrusting med fast tilknytning til bilen legger til rette for at taksameter ikke lenger vil være obligatorisk kontrollutrusting. Andre løsninger kan benyttes forutsatt at de er like sikkert som taksametersystemer. Departementet er imidlertid ikke kjent med at det per i dag finnes andre kontrollutrustinger enn taksameter som oppfyller kravene som er foreslått av utvalget, jf. også NOU 2024: 15 s. 106. I praksis betyr dette at det enn så lenge vil være krav om taksameter.

Departementet mener at det er argumenter for at et krav om kontrollutrustning ikke er en restriksjon. Dersom det kommer nye tekniske løsninger som gjør det mer fleksibelt og mindre kostbart å oppfylle kravet til kontrollutrusting, mener departementet at kravet om kontrollutrustning klart vil falle utenfor restriksjonsbegrepet.

Lovlige allmenne hensyn

For det tilfelle at kravet om kontrollutrustning blir vurdert å være en restriksjon, mener departementet det kan begrunnes i læren om tvingende allmenne hensyn. Som utgangspunkt viser departementet til at kravet ikke er direkte diskriminerende. Læren om tvingende allmenne hensyn innebærer at et tiltak eller en restriksjon på retten til etablering må være begrunnet i lovlige tvingende allmenne hensyn for å være tillatt etter EØS-retten. Tiltaket må videre være egnet og nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet.

I det følgende vil departementet gjøre en konkret vurdering av kravet om kontrollutrustning opp mot de utfordringene forslaget skal bidra til å løse.

Departementet viser til at dersom krav om kontrollutrustning anses som en restriksjon mener departementet kravet er begrunnet i læren om tvingende allmenne hensyn.

Departementet viser til at med sentraltilknytningsplikten, kravene om og til taksameter/kontrollutrustning, løyvehavers rapporteringsplikter, sentralens plikter, forslaget om et internkontrollsystem og forslaget om tilknytning til kun én sentral, legger departementet opp til å sikre et høyt beskyttelsesnivå for næringen. Samlet skal disse tiltakene sørge for å ivareta hensynet til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, hvit økonomi, personsikkerhet, forbrukervern, vern av arbeidstakere og trafikksikkerhet.

Departementet legger til grunn at kravet skal sikre flere tvingende allmenne hensyn, herunder hensynet til hvit økonomi, personsikkerhet og riktig prisfastsettelse (forbrukervern).

Krav om kontrollutrusting skal for det første ivareta mål om å sikre riktig pris, jf. NOU 2024: 15 kapittel 8.5. Departementet legger til grunn at dagens krav om taksameter forfølger samme formål, da dette er et måleapparat som beregner pris på grunnlag av kjørelengde med videre. Departementet viser til at formålet om å sikre riktig pris har en side til forbrukerbeskyttelse og rettferdig konkurranse. Dette er legitime allmenne hensyn.

For det andre skal krav om kontrollutrustning sikre riktig rapportering til skattemyndighetene ved at det oppfyller funksjonen til et kassaapparat, jf. NOU 2014: 15 kapittel 8.5. Å sikre korrekt beskatning er et legitimt hensyn, jf. E-15/16 *Yara* (38), og det samme gjelder formål om å forebygge misbruk, jf. Bygg & Industri (103). Departementet viser til at utvalget legger til grunn at svart økonomi påviselig har vært en langvarig utfordring i næringen, slik også mindretallet skriver på s. 134. Behovet for å bekjempe svart økonomi fremstår derfor som et reelt problem som søkes løst ved forslaget.

For det tredje skal kravet om kontrollutrusting ivareta sikkerheten for både kunde og sjåfør. Det er rikelig med eksempler på at det har skjedd uønskede hendelser mot både passasjerer og sjåfører i drosjemarkedet, og som må etterforskes av offentlige myndigheter. Kravet om kontrollutrusting med fast tilknytning til bilen sikrer registrering av posisjonsdata. Dette gjør det mulig for kontrollerende og etterforskende myndigheter å ettergå uønskede hendelser. Kravet ivaretar dermed indirekte personsikkerhet i den grad det virker preventivt mot uønskede hendelser, men det ivaretar uansett behov for offentlige myndigheter til å ettergå uønskede hendelser ved bruk av drosje. Også dette er legitime allmenne hensyn. Departementet mener på denne bakgrunn at kravet til kontrollutrusting er begrunnet i legitime hensyn.

Egnethet

Departementet har vurdert om kravet om kontrollutrustning er egnet til å oppnå målene som forfølges, jf. hensynene som er skissert over. Departementet viser til at det i dette ligger at restriksjonen er egnet til å nå målene som forfølges, og at staten ikke treffer, fremmer eller tolererer tiltak som går på tvers av målene som forfølges. Det ligger i dette at den nasjonale reguleringen i sin hel-

het virkelig gjenspeiler et ønske om å oppnå målene på en systematisk og sammenhengende måte, jf. C-16/14 *Grupo Itevelesa mfl.* (76).

Til formålet om å sikre at kunden betaler riktig pris, mener departementet krav om kontrollutrustning er egnet til å sikre dette. Kravet om kontrollutrustning vil sikre at kunden får informasjon om pris som gir mulighet til å velge laveste totalpris for turen av et eventuelt pristilbud, en fastpris som eventuelt tilbys på strekningen og parallelltakst med eventuelle tillegg, jf. maksimalprisforskriften § 3 andre ledd.

Til formålet om å sikre korrekt beskatning (hvit økonomi) mener departementet kravet om kontrollutrustning er egnet til å sikre korrekt registrering av omsetning. Departementet har merket seg at mindretallet har antydnet at kravet til taksameter ikke er egnet til å sikre korrekt beskatning fordi sjåførene enkelt kan la være å registrere turen i taksameteret, og at plattformsselskapene tilbyr bedre løsninger for dette ved at betalingen skjer digitalt, jf. NOU 2024: 15 kapittel 10.5.

Departementet viser til at det at et system i prinsippet kan misbrukes vanskelig kan gjøre pålegg om å bruke slike systemer uegnet. Så lenge kontrollutrustningen brukes som tiltenkt, vil den, etter departementets vurdering, utvilsomt sikre riktig registrering av omsetning. Departementet mener derfor at et påbud om å registrere all omsetning gjennom en kontrollutrustning ikke er uegnet fordi løyvehavere kan finne på å bryte dette, sml. C-316/07 *Stoss mfl.* (84-87). Det avgjørende må, etter departementets vurdering, være at staten verken treffer, fremmer eller tolererer tiltak som går på tvers av målene som forfølges, jf. C-212/08 *Zeturf* (49-51). Departementet viser til at norske myndigheter ikke aksepterer at omsetning ikke registreres i påkrevd kontrollutrustning. Departementet viser i denne sammenheng til forslagene om internkontroll og om at løyvehaver kun kan være tilknyttet til én sentral, jf. punkt 5. Krav om internkontroll og tilknytning til kun én sentral skal, blant annet, bidra til å fange opp eventuell juks og oppdage uregelmessigheter med registrering i taksameter/kontrollutrustning. Departementet viser til at det dermed er tatt flere grep i dette lovforslaget som skal bidra til å sikre, blant annet, hvit økonomi og regeletterlevelse i næringen.

Til formålet om å ivareta personsikkerhet mener departementet et krav om kontrollutrustning er egnet til å sikre posisjonsdata. Det framgår av yrkestransportforskriften § 48 d at loggføring av posisjonsdata for drosjeturer skal skje i

taksametersystemet (kontrollutrustningen). Yrkestransportforskriften § 48 d fastsetter at loggføringen skal omfatte opplysninger om sjåførens navn, løyvenummer, registreringsnummer på drosjen, dato og tidspunkt for start- og stopposisjon og GNSS posisjonsdata for drosjeturen. Dette vil, etter departementets vurdering, klart styrke muligheten for å ettergå uønskede hendelser ved at drosjeturen lagres med posisjonsdata. Dermed er kravet om kontrollutrustning egnet for å ivareta personsikkerhet.

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at kravet om kontrollutrustning er egnet til å nå målene om riktig pris, korrekt beskatning, og personsikkerhet.

Nødvendighet

Departementet har videre vurdert om kravet om kontrollutrustning er nødvendig for å nå påberopte formål. Den skal derfor ikke kunne erstattes med alternative tiltak som er minst like effektive, men mindre inngripende for etableringsfriheten, jf. Bygg & Industri Norge (132) med videre henvisninger.

Til formålet om å sikre at kunden betaler riktig pris, mener departementet kravet til kontrollutrustning er nødvendig. Kravet om kontrollutrustning vil videre sikre at kunden får informasjon om pris som gir mulighet til å velge laveste totalpris for turen av et eventuelt pristilbud, en fastpris som eventuelt tilbys på strekningen og parallelltakst med eventuelle tillegg, jf. maksimalprisforskriften. Dette innebærer at prisen for forhåndsbestilte turer skal kunne verifiseres mot andre takster. Dette sikres ikke dersom man kun benytter en forhåndspris fra for eksempel en applikasjon.

Til formålet om å sikre korrekt beskatning (hvit økonomi), mener departementet kravet om kontrollutrustning er nødvendig. Departementet viser til at utvalget mener at krav til kontrollutrustning har en merverdi når all omsetning registreres ved bruk av kontrollutrustning med fast tilknytning til bilen. Dette fordi kravet muliggjør at bilens totale antall kilometer kan kontrolleres mot total registrert omsetning. Departementet viser i denne sammenheng til at Skatteetaten mener at en løsning med fastmontert kontrollutrustning, i motsetning til mobile enheter, vil gi mulighet til å innhente opplysninger om bilens totale kjørelengde. Departementet har merket seg at Skatteetaten mener dette blant annet gir et bedre grunnlag for å foreta analyser og kontroller og for å fastsette skattegrunnlaget ved skjønn når

den skattepliktige ikke har gjort dette eller grunnlaget er ufullstendig.

Videre har departementet merket seg at for Skatteetaten er det særlig påkrevd at kontrollutrustningen kan registrere drosjeturer fra ulike formidlere, enten denne er basert på taksameter eller andre godkjente løsninger. Funksjoner som gjør at også turer som blir formidlet av digitale plattformer automatisk blir registrert i kontrollutrustningen, er avgjørende og vil bidra til større sikkerhet for fullstendig rapportering av omsetningen enn i dag.

Departementet mener på denne bakgrunn at kravet om kontrollutrustning med fast tilknytning til bilen, supplert med krav om at bestilte turer automatisk skal registreres i kontrollutrustningen, vil bidra til at mulighetene for å unndra omsetning fra beskatning reduseres. Samtidig vil tiltakene bidra til at eventuelt juks enklere vil kunne fanges opp.

Departementet er ikke kjent med at det i dag er andre tiltak enn kontrollutrustning med fast tilknytning til bilen gjennom fysisk kobling som vil gi tilsvarende kontrollmulighet med antall kjørte kilometer med og uten passasjer og total omsetning. Det kan imidlertid tenkes at det utvikles løs-

ninger som vil kunne være like gode som en fast tilknytning gjennom fysisk tilkobling, og det vil da etter lovbestemmelsen kunne åpnes opp for annen tilknytning dersom dette kan gjøres på sikkert vis.

Departementet viser til at kravet om fast tilknytning til bilen legger opp til et høyt beskyttelsesnivå i næringen, og mener kravet om kontrollutrustning er nødvendig for å sikre hvet økonomi.

Til formålet om personsikkerhet, skal kravet om fast tilknytning til bilen sikre at posisjonsdata blir korrekt registrert. Departementet viser til at et mindre inngripende krav som for eksempel GPS-sporing eller lignende, etter departementets vurdering, ikke vil gi tilsvarende informasjon om sammenhengen mellom bil, omsetning og posisjonsdata som kravet til kontrollutrustning. På denne bakgrunn er det departementets vurdering at kravet om kontrollutrustning er nødvendig av hensynet til personsikkerhet gitt det høye beskyttelsesnivået som forfølges.

Oppsummert viser departementet til at forslaget til kontrollutrustning med fast tilknytning til bilen gjennom fysisk tilkobling eller på annet sikkert vis er egnet og nødvendig for å nå mål om riktig pris, personsikkerhet og korrekt beskatning.

5 Forslag knyttet til sentraltilknytningsplikten

5.1 Internkontroll

5.1.1 Gjeldende rett

Drosjeutvalget foreslo i NOU 2023: 22 at den som har drosjeløyve må være tilknyttet en drosjesentral. Dette ble fulgt opp med lovvedtak i Stortinget og kravet er fastsatt i § 9 andre ledd første punktum, jf. lovvedtak 46 (2023–2024).

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen i Prop. 39 L (2023–2024), at tilknytning til drosjesentral innebærer at løyvehaver må ha avtale med en eller flere drosjesentraler og følge de lovpålagte kravene og bestemmelsene som sentralen fastsetter. Videre står det i forarbeidene at loven ikke inneholder krav om at løyvehaver bare kan være tilknyttet én sentral. Løyvehaver kan være tilknyttet flere sentraler samtidig. For det enkelte transportoppdraget må løyvehaver imidlertid gjøre klart for både kunden og sentralen hvilken sentral oppdraget skjer i tilknytning til. Loven er ikke til hinder for at den enkelte sentral kan begrense tilknyttede løyvehaveres adgang til å knytte seg til andre sentraler. Loven gir ikke løyvehaver rett til å knytte seg til en bestemt sentral. Det er opp til den enkelte sentral, på privatrettslig grunnlag, å fastsette vilkår for tilknytning og å bestemme hvem som får tilknytte seg sentralen. Det er også opp til den enkelte sentral eventuelt å si opp løyvehavere.

I § 9 andre ledd andre punktum står det at løyvehaver har plikt til å rapportere de opplysningene til sentralen som sentralen trenger for å ivareta sine plikter etter §§ 9 c og 9 d i yrkestransportloven.

Yrkestransportloven § 9 c omhandler drosjesentralen sine plikter til å samle inn, lagre og sende inn informasjon. I § 9 c første ledd bokstav a til e er det oppramset en rekke forhold som sentralen skal ha opplysninger om. Det følger av bestemmelsen at sentralen skal ha opplysninger om tilknyttede løyvehavere, løyvehaveres ansatte sjåførere, drosjer som er tilknyttet sentralen og registreringsnummeret på drosjene, taksameter som er installert i drosjen, og antallet drosjer som til enhver tid er tilgjengelige for sentralen og sen-

tralens geografiske område. Sentralen skal også ha oversikt over de drosjene som tilknyttede løyvehavere disponerer, som er tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne. Videre har sentralen plikt til å samle inn og lagre opplysninger om loggførte posisjonsdata for drosjeturer som drosjeløyvehaver har samlet inn i henhold til § 9 tredje ledd i yrkestransportloven. Etter § 9 c tredje ledd skal sentralen samle inn og lagre de opplysningene som kreves med hjemmel i lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring.

Etter § 9 c fjerde ledd skal sentralen samle inn og lagre priser for drosjetransport der pristak er fastsatt med hjemmel i lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak for tilknyttede løyvehavere. Etter § 9 c femte ledd skal sentralens administrative systemer, som omfatter taksametersystemet, gjennomgå en årlig systemrevisjon. Etter § 9 c sjette ledd skal sentralen sende inn opplysninger etter denne paragrafen når myndighetene ber om det.

Det følger av § 9 d at hver drosjesentral skal ha en klageordning. Bestemmelsen slår fast hva det skal kunne klages over, at drosjesentralen skal opplyse om klageadgangen og at det skal kunne klages videre til Forbrukertilsynet.

Yrkestransportloven § 9 d andre ledd fastslår at hver drosjesentral skal sørge for at en tilstrekkelig andel av drosjene som er knyttet til sentralen er utstyrt for å transportere personer med nedsatt funksjonsevne i samsvar med gjeldende regler og krav til universell utforming. Sentralen får et selvstendig ansvar for å sørge for at sentralen har tilknyttet seg en viss andel rullestoltilpassede drosjer ut fra behovet i det aktuelle området. I utgangspunktet må sentralen selv vurdere behovet for slike drosjer. Der det er flere sentraler kan det være hensiktsmessig at disse samarbeider om å oppfylle kravene om at rullestoltilpassede drosjer skal være tilgjengelige for kundene. Det framgår eksplisitt av § 9 d tredje ledd at når det er flere sentraler i samme område, kan disse samarbeide om å oppfylle pliktene knyttet til tilgjengelighet av spesialtilpassede drosjer etter andre ledd.

Det framgår av § 9 d fjerde ledd at en drosjesentral som skal drive virksomhet i flere fylker,

skal sende melding om dette til de aktuelle fylkeskommunene.

5.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i ny § 9 f i yrkestransportloven at drosjesentralen skal sørge for at det blir innført og utøvd internkontroll i egen og løyvehavers virksomhet. Internkontrollen skal sikre at aktivitetene til løyvehaver og sentral blir planlagt, organisert, utført og vedlikeholdt i samsvar med gjeldende regelverk. Utvalget foreslår at fylkeskommunen skal føre nødvendig tilsyn med at bestemmelsene om internkontroll blir etterlevd. Utvalget foreslår at fylkeskommunen kan kreve retting dersom sentralen ikke oppfyller krav eller etterlever pliktene knyttet til internkontroll. Utvalget foreslår at nærmere regler for interkontroll fastsettes i forskrift.

Utvalget mener det er velkjent at drosjenæringen er en næring der det er store utfordringer knyttet til svart økonomi og utnyttelse av arbeidstakerne. Dette er dokumentert både gjennom flere store straffesaker, gjennom tilsyn foretatt av myndighetene og gjennom uavhengig forskning. Samtidig er de enkelte aktørene mange og små. Dette gjør det utfordrende både for myndighetene og for aktørene selv med omfattende dokumentasjons- og rapporteringsplikter.

Både erfaringene med useriøse aktører i næringen og innspillene utvalget har fått presentert om den offentlige kontrollen, etterlater et inntrykk hos utvalget, av at den offentlige kontrollen slik den utøves i dag ikke gir god nok effekt.

Utvalget mener at sentralene og sentraltilknytningsplikten bør ses i sammenheng med det samlede systemet for tilsyn og kontroll med løyvehaverne. Dette gir mulighet for å tenke nytt om hvordan man kan legge til rette for at aktørene i næringen etterlever offentlige regler og krav i de forskjellige lovene som kommer til anvendelse. Innføring av en plikt til å være tilknyttet en drosjesentral innebærer en mulighet for slik nytenkning, ved å definere sentralens plikt til å sikre at løyvehaverne følger regelverket som en internkontrollplikt. Utvalget mener kontrollen med næringen er kompleks i den forstand at både regelverk og tilsyn med næringen er fordelt på mange ulike lover og forskrifter med tilhørende ulike tilsynsmyndigheter. At regelverket er fragmentert krever at kontrollmyndighetene må bruke ressurser på å ha oversikt over ulike regelverk og samordne kontroll og tilsyn, for å sikre at oppfølgingen er effektiv. Den offentlige kontrollen med drosjenæringen er imidlertid, etter utvalgets vurdering, krevende av flere grunner. Drosje-

næringen er en mobil næring med mange små aktører uten et fast tilholdssted. Når ulike tilsynsmyndigheter gjennomfører koordinerte kontroller langs vei fanges dette også raskt opp av aktørene, slik at det er krevende å få gjennomført gode kontroller av næringen.

Med innføringen av en sentraltilknytningsplikt for løyvehaverne har man nå, etter utvalgets vurdering, muligheten til å bygge overholdelse av regelverk inn i utførelsen av selve jobben ved at det utvikles et internkontrollsystem som både sentraler og tilknyttede løyvehavere er underlagt. Utvalget oppfatter departementets uttalelser i Prop. 39 L (2023–2024), knyttet til forslaget om å legge en kontrollfunksjon på sentralene, som at departementet er positiv til å videreutvikle utvalgets forslag til § 9 d. Departementet viser i proposisjonen til at forslaget til § 9 d, i NOU 2023: 22, ville kunne gitt sentralene en kontrollfunksjon overfor egne løyvehavere, som ville innebære en form for internkontrollsystem i drosjenæringen.

I det følgende presenteres et forslag hvor sentralen inngår i et tilsynssystem basert på internkontroll. Gjennom å bruke en tilsynsmetodikk som er innført på mange områder, kan sentralene bidra til bedre etterlevelse av lover og offentlige krav i drosjenæringen. Erfaringene fra tilsyn på andre områder viser at dette kan oppnås uavhengig av om den som er pålagt internkontrollansvar selv er ansvarlig for den virksomheten som kontrolleres eller ikke.

Hva er internkontroll

Internkontroll er en tilsynsmetodikk som de siste årene er kommet inn på stadig flere områder. Internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes, og at avvik og risiko for avvik som er avdekket, følges opp.

Utvalget foreslår at internkontrollen skal dokumenteres i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen, som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Hva som er nødvendig må vurderes ut fra målet med internkontrollen, som er å sikre regeletterlevelse. Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dette krever mer av formaliserte rutiner og instruksjoner i en stor og uoversiktlig virksomhet enn i en liten virksomhet.

Utvalget viser til at det i dag er hjemlet et krav om internkontroll i forskrift av 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskrif-

ten). Internkontrollforskriften gjelder for virksomheter som omfattes av blant annet arbeidsmiljøloven og innebærer et obligatorisk, straffesanksjonert ansvar. Internkontrollforskriften er en felles forskrift fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Forskriften er knyttet opp mot flere lover og forskrifter, og forvaltes av flere myndigheter. Internkontroll er også hjemlet i kommuneloven og utgjør et viktig grunnlag for den statlige kontrollen med kommunene.

Utvalget viser til at internkontroll defineres i internkontrollforskriften § 3 som «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen». I alle tilfelle er det således tale om et systemansvar, som innebærer en forpliktelse til å fastsette mål for virksomheten, til å gi de nødvendige instruksjoner og ressurser for å sikre deres implementering og til å føre tilsyn med at det implementerte styrings-systemet er hensiktsmessig og velfungerende. Systemansvaret innebærer ikke uten videre et faglig ansvar for kartlegging av de regler som gjelder, fastleggelsen av delmål, utarbeidelse av løsninger og iverksettelse av tiltak. Dette er tvert imot oppgaver som skal utføres i linjen i organisasjonen i samarbeid med de ansatte på de relevante nivåer.

I de senere årene er det i stigende grad blitt fokusert på kvalitet, sikkerhet og miljø som en ledelsesoppgave. Internkontrollforskriften § 4 pålegger «den som er ansvarlig for virksomheten» å «sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten». Plikten som påhviler ledelsen etter denne forskriften er med andre ord en plikt til å sørge for at det innføres og utøves et system for oppfyllelsen av kravene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen. Slike tiltak finnes i mer eller mindre systematisk og omfattende form hos alle som er underlagt offentlige krav, uavhengig av hva de offentlige krav går ut på. At det stilles rettslige krav også til disse tiltakene, er resultat av en erkjennelse av at måten en person går fram på for å oppfylle lover og forskrifter, har betydning for i hvilken grad lover og forskrifter blir etterlevd.

Internkontroll og offentlig tilsyn

Offentlig tilsyn basert på internkontroll innebærer at lovverket stiller krav om at den som er underlagt tilsyn selv utvikler rutiner for å sikre og

kontrollere at den aktivitet som utføres, er i overensstemmelse med de offentlige kravene.

Et hovedpoeng med en tilsynsform som bygger på internkontroll er, etter utvalgets mening, å sikre at bedriftene ivaretar de offentlige kravene på en forsvarlig måte. Dette oppnås ved for det første å stille krav om system og klarhet i måten virksomhetene er organisert på. Videre må det systemet som etableres i virksomhetene sikre at det er samsvar mellom de oppgavene som er tillagt ulike funksjoner i virksomheten, og de ressursene som står til rådighet for disse funksjonene. Det er særlig viktig at de med lederansvar har klart definerte oppgaver, og tilstrekkelig myndighet til å løse disse. Endelig må de ansatte på alle nivåer sikres medinnflytelse både på innføring og praktisering av virksomhetens internkontrollsystem.

De fremste og overordnede målene for å legge opp til en tilsynsstrategi som innbefatter krav om internkontroll er å bedre etterlevelsen av kravene i lovgivningen. Internkontroll oppfattes som et virkemiddel som skal bidra til dette målet. Krav til bedriftenes internkontroll innebærer at bedriftene selv må presisere lovgivningens krav og fastlegge rutiner og prosedyrer som sikrer at kravene blir oppfylt som ledd i virksomheten. I den grad dette fungerer tilfredsstillende får man, etter utvalgets vurdering, bygget etterlevelsen med lovgivningen inn under utførelsen av arbeidet, snarere enn i kontrollen med hvordan det er utført. Rettslig sett kan man si at det skjer en forskyvning av oppmerksomhet gjennom krav om internkontroll; fra en oppmerksomhet på overtredelse til en oppmerksomhet på den primære etterlevelse. Utvalget viser til at bedriftene dermed blir rettslig ansvarlig ikke bare for brudd, men også for måten de sikrer seg mot at brudd skal forekomme på. Ved å stille krav til interne kontrollrutiner håper man også på at den samlede samfunnsmessige kontrollen med at lovgivningen blir etterlevd øker, sammenlignet med en situasjon der hovedansvaret for kontroll med etterlevelsen av lovgivningen ligger på det offentlige. Innføring og bruk av internkontroll som tilsynsmetodikk på stadig flere områder tyder på at erfaringene med dette er gode.

Tilsyn som bygger på internkontroll stiller, etter utvalgets vurdering, også krav til offentlige tilsyn. Overfor bedrifter som ikke tidnok etablerer tilfredsstillende systemer og rutiner, vil det være plass for assistanse fra det offentlige tilsynsorganet, og også eventuelt for et tradisjonelt tilsyn med direkte inspeksjoner. Det offentlige tilsynet med bedriftenes internkontroll, vil i første rekke

ta form av systemrevisjon, det vil si tilsyn for å fastslå at internkontrollen er etablert i virksomhetene, og at den følges og vedlikeholdes i henhold til de offentlige kravene. Det er, etter utvalgets vurdering, også viktig å føre tilsyn med at systemet produserer de resultater som er påkrevd, det vil si at de bidrar til at lovens krav blir oppfylt.

Kravene om internkontroll innebærer, etter utvalgets vurdering, at myndighetene har et videre register å spille på i oppfølging og håndhevelse av lovgivningen. Direkte og umiddelbart fører krav om internkontroll til at det, i sum, blir flere plikter å føre tilsyn med. Krav om internkontroll vil imidlertid gi det tilsynsorganet som har ansvar for tilsynet med internkontrollen, adgang til å gå inn og vurdere om virksomhetens organisasjon og planlegging er hensiktsmessig sett opp mot de utfordringer virksomheten står overfor. Dette betyr ikke, etter utvalgets vurdering, at tilsynsorganet får adgang til å gå inn og kreve en bestemt organisatorisk oppbygging eller bestemte endringer i virksomheten. Det innebærer imidlertid at tilsynsorganet kan kreve at virksomheten redegjør for den strategien som er lagt opp. På dette grunnlag kan tilsynsorganet vurdere i hvilken grad de ulike offentlige kravene er oppfattet og ivarettatt gjennom planer, rutiner og oppgavefordeling i virksomheten. Dette innebærer å foreta en revisjon av virksomhetens internkontroll.

Forholdet mellom virksomhetens internkontroll og det offentlige tilsynet

Et spørsmål i tilknytning til internkontroll er i hvilken grad de konkrete inspeksjonene av forholdene i virksomheten skal overlates til virksomhetens interne kontroll. Sagt med andre ord – i hvilken grad skal det offentlige kontrollere, og i hvilken grad skal den «kontrollerte kontrollere seg selv»? Det er, etter utvalgets vurdering, et helt klart element i internkontrollen at det internt i virksomheten blir ført kontroll med at de rutiner og prosedyrer som er fastlagt faktisk blir fulgt. Dette er viktig både for å konstatere om de rutiner som er etablert er gode og realistiske, og for å konstatere at virksomheten overholder lover og forskrifter. De rapporter og dokumenter som blir utarbeidet som ledd i den interne kontrollen vil, etter utvalgets vurdering, være et viktig materiale for tilsynsorganet både ved revisjon av internkontrollsystemet og ved en kontroll med at lover og forskrifter ellers er fulgt.

Det er imidlertid normalt ikke noe krav om at tilsynsorganet utelukkende skal basere seg på resultatene av virksomhetens internkontroll. Rent faktiske inspeksjoner vil være viktige i flere sammenhenger. For det første er dette nødvendig for å teste påliteligheten av virksomhetens system og dokumentasjon. For det andre vil det fortsatt være slik at mange virksomheter ikke vil ha de forutsetninger som er nødvendige for å vurdere alle faktorer, for eksempel ved arbeidsmiljøet. I slike tilfeller vil den ekspertisen som det offentlige tilsynsorganet sitter inne med være nødvendig for i det hele tatt å konstatere om arbeidsmiljøet er tilfredsstillende.

Endelig er faktiske inspeksjoner nødvendig for å holde tilsynsorganet à jour med tilstanden og utviklingen av problemene i virksomhetene. Tilsynsorganet kan selv i det konkrete tilfelle vurdere hva som skal foretas av inspeksjoner, og i hvilken grad det skal basere seg på de inspeksjonene som foretas av bedriften selv som ledd i det interne tilsynet. Utfallet av en slik vurdering vil avhenge av en rekke faktorer. Denne vurdering må baseres på hvor god virksomhetens internkontroll er, hvilke ressurser virksomheten rår over til å håndtere de problemer den står overfor, oppfatningen til arbeidstakerne i virksomheten og så videre.

Nærmere om internkontroll i virksomhetene

God kontroll er, etter utvalgets vurdering, en viktig del av styringen og egenkontrollen for enhver virksomhet. Dette forutsetter at den som er underlagt tilsyn utarbeider rutiner av forskjellig art.

For det første må de innholdsmessige kravene som er gitt i lover og forskrifter ofte presiseres i form av arbeidsinstrukser og standarder for beregninger med videre, som er tilpasset den virksomhet som utøves. Videre må det utvikles rutiner for vedlikehold for å sikre at nivået opprettholdes. Det må utvikles rutiner for målinger, prøver og så videre for å sikre en effektiv kontroll med at kravene er oppfylt. Regelmessig vil det være nødvendig å fastsette krav til kvalifikasjonene til dem som skal utføre de ulike arbeidsoppgavene. Det vil også være nødvendig med rutiner av administrativ art for å fastsette det interne ansvaret for utvikling av de ulike rutinene, for utførelse av de ulike arbeidsoppgavene og for å sikre en så uavhengig kontroll som mulig med at disse utføres tilfredsstillende. Rutinene, og de aktivitetene som blir utført i samsvar med disse, må kunne dokumenteres for offentlige myndig-

heter. Dette er, etter utvalgets vurdering, et sentralt poeng for bruk av internkontroll som virkemiddel i et offentlig tilsyn. På dette grunnlag vil tilsynsorganet kunne føre tilsyn med om internkontrollen er tilfredsstillende på den måten at den faktisk kan bidra til å sikre etterlevelse etter de offentlige kravene, for eksempel til arbeidsmiljøet, sikkerheten eller det ytre miljø.

Det er virksomhetens ledelse som er gjensstand for krav om fastsettelse av internkontroll. Den nærmere angivelse av hvem dette omfatter, varierer i de aktuelle regelverkene.

Nærmere om forslag om innføring av et internkontrollsystem

Utvalget mener at internkontroll er en hensiktsmessig metode som vil bidra til å sikre økt bevissthet om og etterlevelse av relevant regelverk, i drosjevirksomheter.

De nærmere bestemmelsene om innholdet av internkontrollplikten bør, som på andre områder, fastsettes av departementet i forskrift. Utvalget legger til grunn at forskriftshjemmelen i yrkestransportloven § 9 g, jf. lovvedtak 46 (2023–2024), gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskriftsbestemmelser om internkontroll.

I en næring hvor alle løyvehavere er tilknyttet en sentral, kan internkontrollplikten pålegges sentralen. Sentralen er et hensiktsmessig sted å forankre plikten til å sørge for systematiske tiltak som skal sikre at aktiviteter som koordineres gjennom sentralen planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med de kravene som gjelder for drosjevirksomheten. Myn-dighetenes kontroll kan i lys av dette utformes som en systemkontroll med sentralenes tilsyn.

Utvalget foreslår at arbeidstakere hos sentralen og tilknyttede løyvehavere skal medvirke ved innføring og utøvelse av internkontroll, jf. forslag til forskrift om internkontroll § 2.

Utvalget viser til at forslaget videre innebærer at det skal drives internkontroll både i løyvehavers virksomhet og i sentralens egen virksomhet, men at det er sentralen som har det overordnede ansvaret for å organisere dette. Internkontrollsystemet erstatter ikke primærpliktene som etter loven ligger på den enkelte løyvehaver, men innfører en systemplikt på sentralen for å sikre at løyvehavere, sjåfører og sentralen selv oppfyller sine forpliktelser. Slik sett blir sentralens stilling parallell til den samordnende arbeidsgiveren der flere virksomheter utøver arbeid på samme arbeidsplass eller der en virksomhet som oppdragsgiver engasjerer oppdragstakere til å utføre virksomhet

på virksomhetens eget område eller anlegg, se internkontrollforskriften § 6. Drosjesentralens stilling kan også sammenlignes med et driftsselskap eller holdingselskap som ivaretar samordningsansvaret for virksomhet som drives ved for eksempel kjøpesentre, næringsparker og lignende.

Innføring av krav om internkontroll vil ikke representere noe nytt for næringen, da løyvehavere som sysselsetter arbeidstakere allerede har plikt til internkontroll etter internkontrollforskriften. I slike tilfeller vil innføring av internkontrollplikt for sentralen innebære et helt regulært behov for samordning etter internkontrollforskriftens system. Etter internkontrollforskriften er utgangspunktet at den som driver virksomhet knyttet til et fysisk anlegg skal sørge for at alle aktiviteter på området er omfattet av internkontroll, uansett om de som utfører aktiviteten er ansatt i virksomheten eller ikke. Bakgrunnen for dette er at det ofte er likegyldig om de personene som er utsatt for risiko under utførelsen av sitt arbeid står i et ansettelsesforhold til virksomheten eller ikke. Det samme gjelder ved fare for forurensning av ytre miljø, og ellers ved generelle sikkerhets- og vernetiltak som er nødvendig for å hindre farlige eller skadelige situasjoner i å oppstå i tilknytning til egen virksomhet.

Ved at drosjesentralens kontrollfunksjon overfor tilknyttede løyvehavere defineres som et internkontrollansvar blir det ikke snakk om noen duplisering, verken av det ansvaret som ligger på den enkelte løyvehaver eller av tilsynet og kontrollen som føres med virksomhetene.

Forslaget om innføring av internkontroll innebærer at det er sentralen som er ansvarlig for blant annet å kartlegge fare for overtredelse og å iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser hos de tilknyttede løyvehavere og i egen virksomhet. Sentralens systematiske overvåkning og gjennomgang av internkontrollen må dokumenteres og vil være tilgjengelig for offentlig tilsyn og inspeksjon. Instruks, tillatelser, kompetansebevis, sertifikater og lignende skal inngå i dokumentasjonen, og blant annet kartlegging, rutiner og resultatene av en systematisk gjennomgang av internkontrollen må kunne dokumenteres skriftlig. De nærmere kravene om dette foreslås fastsatt i forskrift og veileder.

Etter utvalgets vurdering bør internkontrollplikten, for det første, omfatte alle krav i lover og forskrifter som er spesifikke for drosjenæringen, det vil si de relevante kravene i yrkestransportloven med forskrifter, taksameterforskriften, maksimalprisforskriften, prisopplysningsforskriften, skat-

teforvaltningsloven og bokføringsforskriften. De innholdsmessige kravene som er gitt i nevnte lover og forskrifter må presiseres i form av blant annet arbeidsinstrukser med videre som er tilpasset den virksomhet som utøves. Dette omfatter kravene til løyve for drosjevirkosomhet og krav til kjøreseddel for sjåfører, krav til godkjent kjøretøy og innretning og bruk av taksameter/kontrollutrustning. Internkontrollen bør også omfatte kravene til sikkerhet for sjåfør og passasjerer, samt passasjerenes rett til opplysning om pris og rett til å klage på turen, samt reglene knyttet til riktig innbetaling av skatter og avgifter. I tillegg bør internkontrollen, etter utvalgets vurdering, omfatte rettigheter og plikter etter arbeidsmiljøloven. Her gjelder allerede plikt til internkontroll etter helse-, miljø-, og sikkerhetsforskriften, slik at sentralens internkontrollplikt vil være et ansvar for samordning og tilsyn med at arbeidsmiljølovens internkontrollplikt blir oppfylt. Etter utvalgets oppfatning bør internkontrollplikten også omfatte passasjerenes rettigheter etter likestillings- og diskrimineringsloven. Dette innebærer blant annet rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne til å få drosje som er tilpasset deres behov.

Når en sentral søker om løyve, mener utvalget sentralen bør gis noe tid etter løyvetildeling til å få på plass et internkontrollsystem. Etter utvalgets vurdering bør derfor sentralene gis en frist på tre måneder til å etablere et internkontrollsystem etter at sentralløyvet er tildelt. Innen utløpet av fristen på tre måneder, må sentralen sende dokumentasjon på internkontrollsystemet til tilsynsmyndigheten. Utvalget mener ikke det er nødvendig at tilsynsmyndigheten formelt sett gir et vedtak om godkjenning av internkontrollsystemet, men tilsynsorganet må reagere og kreve retting dersom det vurderer at et internkontrollsystem ikke er godt nok eller ikke er dokumentert i god nok grad.

Etter utvalgets vurdering innebærer forslaget om å innføre et internkontrollsystem en essensiell del av selve sentraltilknytningsplikten som utvalget foreslo i NOU 2023: 22. Da departementet valgte å ikke gå videre med forslaget til ny § 9 d fra NOU 2023: 22, medførte det, etter utvalgets vurdering, at en viktig kontrollfunksjon for sentralen ble fjernet. Lovforslaget hadde til hensikt å gi sentralene en plikt til å sikre at tilknyttede løyvehavere følger relevant regelverk, og til løpende å kontrollere dette. Bestemmelsen forutsatte at sentralene hadde et kontrollsystem for å sikre at kravene til løyvehaver vedvarende var oppfylt. Forslaget om å innføre et internkontrollsystem er en videreutvikling av dette forslaget og gir sentralene

et systemansvar og ikke en plikt til å sikre at løyvehavere overholder relevant regelverk. Forslaget om å pålegge sentralen plikter knyttet til internkontroll går således ikke like langt som det opprinnelige forslaget når det gjelder sentralens ansvar for tilknyttede løyvehaveres overholdelse av regelverk. Sentralen får med forslaget plikt til å sørge for, og legge til rette for, at løyvehavere har god kjennskap til regelverket de skal overholde, samt for å innføre gode rutiner, planer, dokumentasjonskrav med videre, som skal sørge for bevissthet og overholdelse av relevant regelverk.

På denne måten vil krav om internkontroll bidra til at løyvehavere har god oversikt over regelverk de må følge, i tillegg til at overholdelse av og eventuelle avvik fra regelverk skal dokumenteres og følges opp. Sentralen skal også sørge for at det arbeides med forbedringspunkter i alle ledd.

Som nevnt tidligere, mener utvalget, manglende kunnskap om og overholdelse av eksisterende regelverk, er en større utfordring enn manglende regulering. Slik utvalget ser det er det en kombinasjon av et fragmentert og komplekst regelverk, sammen med mange små og til dels uprofesjonelle aktører, som bidrar til manglende regeletterlevelse. Etter utvalgets vurdering vil innføring av en sentraltilknytningsplikt som inkluderer et internkontrollsystem bake inn overholdelsen i selve utførelsen av de ulike oppgavene. Innføringen av internkontrollplikt innebærer derfor, etter utvalgets vurdering, et målrettet tiltak som direkte adresserer en av næringens største utfordringer, nemlig manglende regeletterlevelse. Internkontrollens overordnede mål er nettopp å legge til rette for bedre etterlevelse av kravene i lovgivningen. På denne måten mener utvalget at hensynene bak sentraltilknytningsplikten vil oppfylles i større grad dersom sentralen pålegges en plikt til å innføre et internkontrollsystem.

Utvalget viser videre til at Samferdselsdepartementet i Prop. 39 L (2023–2024) påpekte at det kan stilles spørsmål ved om det er tilstrekkelig distanse mellom løyvehaver og sentral i tilfeller hvor løyvehaver selv er eier av sentralen. Bakgrunnen for at dette ble problematisert er at sentralen blant annet skal sikre rapportering av tredjepartsopplysninger til skattemyndighetene.

Det gjengis fra Prop. 39 L (2023–2024) s. 40:

«[...] At løyvehavere selv kan opprette sentraler skal i utgangspunktet sikre fleksibilitet for aktørene i næringen. Departementet ser at det kan oppstå spørsmål om det vil gi en tilstrekkelig uavhengig rapportering av tredjepartsopp-

lysninger om løyvehaver selv er eier av sentralen. I de fleste tilfeller vil det sannsynligvis være tilstrekkelig distanse mellom løyvehaver og sentral til å sikre pålitelige tredjepartsopplysninger. Departementet ser likevel at det kan være en risiko for at sentralen i noen tilfeller ikke vil være tilstrekkelig uavhengig dersom løyvehaver eier sentralen. Dette kan utgjøre en risiko for om tiltaket blir ansett som egnet etter EØS-rettens lære om tvingende allmenne hensyn. Departementet vil derfor sørge for at det blir gjort en vurdering av behovet for å få på plass mekanismer som skal sikre at sentralen er uavhengig av løyvehaver.»

På denne bakgrunn har utvalget mottatt et justert mandat fra samferdselsminister Nygård hvor statsråden ber om følgende:

«Videre har jeg merket meg at utvalget har lagt opp til at løyvehaver selv kan opprette en drosjesentral. På bakgrunn av at sentralen blir tilagt en kontrollfunksjon for løyvehaverne ber jeg utvalget vurdere om det er behov for å innføre tiltak som sikrer en viss grad av uavhengighet mellom sentral og løyvehaver. Utvalget bør vurdere om sentralen kan ivareta de oppgavene den er tillagt på en tilfredsstillende måte hvis løyvehaver eier sentralen.»

Departementet har uttrykt bekymring knyttet til om tredjepartsrapporteringen blir reell i situasjoner hvor løyvehaver helt eller delvis er eier av sentralen. Internkontrollsystemet, med sine plikter, dokumentasjonskrav og involvering av ansatte hos både løyvehaver og sentral, innebærer at enkeltpersoners muligheter til å «tukle» med systemet er svært begrenset. I tillegg må sentralens systematiske overvåkning og gjennomgang av internkontrollen dokumenteres og vil være tilgjengelig for offentlig tilsyn.

I situasjoner hvor løyvehaver også helt eller delvis er eier av sentralen kan det knyttes, bør bevissthet rundt det å sikre en tilfredsstillende uavhengig tredjepartsrapportering inngå som et punkt i internkontrollen. Dette kan for eksempel gjøres ved at man i rutinebeskrivelser presiserer hvem som kan utføre bestemte oppgaver knyttet til tredjepartsrapporteringen og hvordan de skal foregå. Dette vil ytterligere bidra til at utfordringer knyttet til manglende uavhengighet fanges opp og adresseres helt konkret i internkontrollen. I tillegg vil tilsynsorganet som en del av tilsynet med sentralens virksomhet føre tilsyn med at uavhengigheten er tilfredsstillende ivarettatt.

På denne bakgrunn er det utvalgets vurdering at innføring av et internkontrollsystem for sentralen vil være en egnet mekanisme for å avhjelpe eventuell manglende uavhengighet mellom løyvehaver og sentral. Det er utvalgets vurdering at det er en viktig side ved sentraltilknytningsplikten at løyvehaver selv kan opprette egen sentral dersom det er ønskelig. Dette tiltaket er med på å sikre fleksibilitet for aktørene og sikre at barrierene for å etablere seg i drosjenæringen ikke blir for høye. Etter utvalgets vurdering vil det være et mer inngrepstiltak å nekte løyvehavere å være tilknyttet en sentral de selv eier for å sikre tilstrekkelig uavhengighet.

Utvalget mener på denne bakgrunn at innføringen av et internkontrollsystem er et egnet og nødvendig tiltak som bidrar til å oppfylle formålene med sentraltilknytningsplikten.

Nærmere om gjennomføring av internkontroll

Utvalget viser til at internkontrollen skal, som nevnt, bidra til at drosjevirkosomhet utøves i samsvar med lover og regler. Internkontroll er de aktiviteter, systemer og prosesser som tas i bruk for å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten slik at den samsvarer med krav fastsatt i eller i medhold av lovgivningen. Plikten til å korrigere avvik innebærer at uforsvarlige forhold og andre lovstridige forhold må rettes opp. Gjennom plikten til internkontroll får sentralen et ansvar for å sørge for at uforsvarlige og andre lovstridige forhold rettes opp.

Utvalget viser videre til at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig. Hvordan pliktene etter forskriften etterleves, skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig ut ifra virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig. Det er opp til den enkelte drosjesentral å avgjøre hvordan internkontrollen skal etableres og dokumenteres. Systemet skal være et effektivt verktøy som skal passe best mulig til den enkelte sentralen. At internkontrollsystemet blant annet skal tilpasses sentralens størrelse, innebærer at når en sentral vokser må den ha en bevissthet knyttet til at også internkontrollsystemet må videreutvikles i takt med veksten. Selv om det er et krav om dokumentasjon, er det ikke noe krav om at alt skal nedtegnes skriftlig. Skriftlige prosedyrer må være i aktiv bruk og følges opp. Utvalget forutsetter at det lages veiledning til sentralene om hvilke rutiner med videre som skal

være nødvendig å dokumentere skriftlig. Dokumentasjonen må imidlertid være lett tilgjengelig for de løyvehavere og sjåfører som er tilknyttet sentralen.

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

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

Utvalget viser til at for internkontrollen er det avgjørende at løyvehaverne og sjåførene involveres aktivt. Det samme gjelder for sentralens egne ansatte. Det er disse aktørene som vet hvor problemer og utfordringer oppstår i den daglige driften. De har også ofte de beste forslagene til tiltak som vil føre til forbedring. Utvalget foreslår derfor at det i forslag til § 9 f i yrkestransportloven klart fremgår at internkontrollen skal innføres og utøves i samarbeid med de tilknyttede løyvehaverne, arbeidstakere hos både løyvehaver og sentral og deres representanter. Det er viktig at det legges til rette for og oppmuntres til at løyvehaverne og sjåførene skal gi tilbakemeldinger om svikt og mulige forbedringsområder. Medvirkning kan for eksempel tilrettelegges ved medarbeidersamtaler, møter, forslagskasser, samt gjennom melde- og avviksbehandling og forbedringsarbeid. Det er også viktig at sentralen fanger opp og innhenter erfaringer fra brukerne av drosjetjenester, gjennom å bruke den informasjonen som kommer fra

klager og ved å oppfordre passasjerer og brukere til å gi tilbakemeldinger på tjenestene.

Utvalget viser til at i internkontrollen ligger også plikt til å kontrollere at regler og rutiner følges av løyvehavere og sjåfører. Sentralen har ansvaret for jevnlig å gjennomgå avvik og uønskede hendelser. Denne informasjonen skal brukes til å avdekke årsakene til hendelser, fremme læring og for å forebygge at tilsvarende skjer igjen. Virkemidler som sentralen kan benytte i forbindelse med internkontrollen er gjennomgang av rapporter og dokumentasjon fra løyvehavere og sjåfører, stikkprøvekontroller med virksomheten og mer systematiske gjennomganger i form av revisjoner med videre. Mottak og oppfølging av klager fra passasjerer og brukere er også en del av internkontrollen. Oppdages det brudd på lovgivningen må disse følges opp. Her er det, etter utvalgets vurdering, viktig at oppfølgingen ikke begrenser seg til det enkelte avviket. Når avvik og uønskede hendelser er analysert, er det viktig at læringspunktene tas inn i relevante rutiner og prosedyrer. Det må vurderes om eksisterende ordninger og praksis er tilfredsstillende. Det skal vurderes om vedtatte rutiner er i tråd med gjeldende regelverk og krav til forsvarlighet, samt om de er kjent, forstått og blir fulgt i praksis.

Tilsyn/kontroll med sentralens internkontrollsystem

Innledning

For at et internkontrollsystem skal fungere tilfredsstillende er det, etter utvalgets vurdering, nødvendig å utpeke et tilsynsorgan som skal føre tilsyn med at sentralene utøver sine plikter knyttet til innføring og drift av et internkontrollsystem. I det følgende har utvalget vurdert hvem som bør være tilsynsmyndighet, hva det skal føres tilsyn med, og hvilke virkemidler tilsynsmyndigheten skal ha.

Utvalget presiserer at innføring av krav om internkontroll ikke røkkes ved øvrige kontrollmyndigheters plikt til å drive kontroll og oppfølging av næringen, og utvalget viser til at tilsynet med internkontrollsystemet må holdes adskilt fra tilsynet med sentralenes og løyvehavernes overholdelse av primærpliktene. Primærpliktene er alle pliktene sentral og løyvehaver er underlagt og som følges opp av myndighetene er omtalt i NOU 2024: 15 kapittel 9.1, for eksempel pliktene etter yrkestransportregelverket, taksameterforskriften med videre.

Utvalget viser til at tilsynet med internkontrollen innebærer et systemtilsyn, altså et tilsyn med at sentralen har etablert og følger opp et intern-

kontrollsystem. Det er kun brudd på pliktene knyttet til dette som skal følges opp i tilsynet med internkontrollsystemet. Dersom tilsynet med internkontrollen avdekker avvik fra primærpliktene, kan dette videreformidles til relevant kontrollmyndighet.

Det er videre utvalgets mening at relevante ansvarlige myndigheter bør styrke og samordne kontrollen med næringsens primærplikter.

Hvem skal føre tilsyn med internkontrollen?

Utvalget har vurdert hvem som bør være tilsynsmyndighet for internkontrollen. Etter utvalgets vurdering vil både fylkeskommunene og Statens vegvesen være aktuelle kandidater til å føre slikt tilsyn.

Begge instanser vil kunne utføre oppgavene knyttet til tilsyn med sentralenes plikt til internkontroll. Fylkeskommunene har betydelig kompetanse både som løyvemyndighet og som innkjøper av drosjetjenester, og har en betydelig egeninteresse i en seriøs drosjenæring i eget fylke.

Et motargument mot at fylkeskommunen utpekes til tilsynsmyndighet er at det vil innebære én tilsynsmyndighet i hvert fylke, noe som kan medføre at tilsynet i de ulike fylkene kan bli noe ulikt. Utvalget mener imidlertid dette kan søkes motvirket ved at tilsynsorganene har et samarbeid og dialog rundt tilsynsfunksjonen.

Statens vegvesen har betydelig erfaring og kompetanse som tilsynsmyndighet, men mangler kompetanse om drosjenæringen. Statens vegvesen kan imidlertid i større grad sørge for å samordne tilsynsfunksjonen på landsbasis, noe som kan sikre likebehandling. Samferdselsdepartementet har instruksjonsmyndighet over Statens vegvesen som underliggende instans. Dette kan også bidra til å sikre et ensartet tilsyn.

For begge instanser vil funksjonen som tilsynsorgan medføre økt ressursbruk for å bygge opp riktig kompetanse og gjennomføre tilsyn.

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

Utvalget mener det bør reguleres i yrkestransportloven at fylkeskommunen gis kompetanse som tilsynsmyndighet.

I praksis vil en sentral kunne drive i flere fylker med tilknyttede løyvehavere fra ulike fylker. Dersom fylkeskommunen i det fylket hvor sentralen har løyve skal føre tilsyn, forutsetter utvalget at tilsynsmyndighetene i de 15 fylkene har et sam-

arbeid knyttet til utførelsen av tilsynet. Ut fra praktiske hensyn mener utvalget imidlertid at sentralene kun bør underlegges tilsyn fra tilsynsmyndigheten i det fylket hvor de har sentralløyve. Samarbeidet mellom tilsynsorganer kan gå ut på at tilsynsorganene i de ulike fylkene holder hverandre orientert om aktører som driver i flere fylker, har en dialog rundt ilagte pålegg, hyppighet på tilsynet med videre, for å sørge for at tilsynet drives så likt som mulig i hele landet. Videre kan tilsynsmyndighetene samarbeide om utarbeidelse av veiledere for internkontrollsystemet.

Løyvehaverne knyttet til de ulike sentralene kan ha løyve fra et annet fylke enn der sentralen har løyve. Tilsynsmyndigheten vil imidlertid kun måtte forholde seg til selve sentralen som må kunne framlegge dokumentasjon for internkontrollen hos de tilknyttede løyvehaverne uavhengig av hvor i landet disse driver.

Hva skal det føres tilsyn med?

Det offentlige tilsynet med virksomhetenes internkontroll vil, etter utvalgets vurdering, i første rekke ta form av systemrevisjon, det vil si tilsyn for å fastslå at internkontroll er etablert i virksomhetene, og at det følges opp og vedlikeholdes i henhold til de offentlige kravene. Det er også viktig å føre tilsyn med at systemet produserer de resultater som er nødvendige, det vil si at de bidrar til at lovens krav blir oppfylt.

Offentlig tilsyn basert på internkontroll innebærer at lovverket stiller krav om at den som er underlagt tilsyn selv utvikler rutiner og prosedyrer for å sikre og kontrollere at de aktivitetene som utføres, er i overensstemmelse med de offentlige kravene. Rutinene og aktivitetene som blir utført i samsvar med disse må kunne dokumenteres for tilsynsorganet. Dette innebærer, for det første, at tilsynsorganet skal kontrollere at sentralen har etablert internkontroll i virksomheten. Utvalget viser i denne sammenheng til forslag om at sentralen har tre måneders frist etter utstedelse av sentralløyve til å opprette et internkontrollsystem og oversende dokumentasjon på dette til tilsynsmyndigheten. Når tilsynsmyndigheten mottar denne dokumentasjonen må tilsynsmyndigheten kontrollere at sentralen har utarbeidet oversikter over hvilke krav som gjelder for henholdsvis drosjevirksomheten og egen virksomhet. Disse kravene bør være presisert i form av arbeidsinstrukser, rutinebeskrivelser med videre. I tillegg skal også instrukser, tillatelser, kompetansebevis med videre inngå i dokumentasjonen av internkontrollsystemet. Kravet om oversendelse

av dokumentasjon til tilsynsmyndigheten innebærer at internkontrollen langt på vei må dokumenteres skriftlig. Det vil, etter utvalgets vurdering, være opp til tilsynsmyndigheten å vurdere om den oversendte dokumentasjonen er tilfredsstillende eller om sentralen skal pålegges en mer omfattende skriftlig dokumentasjon av sitt internkontrollsystem. Hvor omfattende kravet om skriftlighet er vil avhenge av sentralens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Videre må blant annet sentralens kartlegging, rutiner og resultatene av en systematisk gjennomgang av internkontrollen kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndigheten når tilsynsmyndigheten ber om det.

Utvalget viser til at tilsynsorganet skal kunne gi veiledning til sentraler som ikke har etablert tilfredsstillende internkontrollsystemer. Tilsynsorganet må vurdere om rutinene som er etablert hos sentralene og løyvehaverne er egnet til å nå det overordnede formålet med internkontrollen, som er overholdelse av lover og regler som gjelder for virksomhetene. Dette betyr ikke at tilsynsorganet får adgang til å gå inn og kreve en bestemt organisatorisk oppbygging eller bestemte endringer i virksomheten. Det innebærer at tilsynsorganet kan kreve at virksomheten redegjør for den strategien som er lagt opp. På dette grunnlag kan tilsynsorganet vurdere i hvilken grad de ulike offentlige kravene er oppfattet og ivaretatt gjennom planer, rutiner og oppgavefordeling i virksomheten, eller med andre ord foreta en revisjon av virksomhetens internkontroll.

En del av internkontrollen omhandler, etter utvalgets vurdering, forbedringsarbeid og en plikt til å korrigere uforsvarlige forhold, andre lovstridige forhold og avvik. Tilsynsorganet må vurdere om sentralene gjør dette på en forsvarlig måte. Selv om det er sentralen som skal avgjøre hvordan internkontrollen skal etableres og dokumenteres, vil tilsynsorganet kunne komme til at sentralens system ikke er tilfredsstillende og pålegge retting. Tilsynsorganets virkemidler omtales nedenfor. Tilsynsorganet skal imidlertid ikke bestemme hvordan sentralens internkontrollsystem skal utformes, men kan slå fast at et system er eller ikke er tilfredsstillende.

Utvalget presiserer at tilsynsorganet kun skal føre tilsyn med selve internkontrollsystemet, mens primærpliktene som ligger på løyvehaver og sentral følges opp av relevante offentlige myndigheter.

Hvilke virkemidler/sanksjoner skal tilsynsmyndigheten ha?

Det er en viktig del av et internkontrollsystem å ha en fungerende og aktiv tilsynsmyndighet som både fører tilsyn med og gir veiledning om gjennomføring og etterlevelse av pliktene knyttet til internkontroll.

Internkontroll vil på samme måte som de nye pliktene til sentralene i yrkestransportloven §§ 9 c og 9 d (§§ 9 d og 9 e etter omnummerering), jf. lovvedtak 46 (2023–2024), innebære en plikt for sentralen. Dersom sentralen ikke oppfyller pliktene sine etter §§ 9 c og 9 d, vil løyvemyndigheten kunne kreve retting etter yrkestransportloven § 9 f og etter hvert tilbakekall av sentralløyvet dersom sentralen ikke etterlever et rettingspålegg, jf. yrkestransportloven § 29.

Utvalget foreslår at fylkeskommunen skal være tilsynsorgan og har vurdert hvilken myndighet tilsynsorganet skal ha og hvilke reaksjoner det eventuelt skal kunne ilegge.

Det er flere reaksjoner som i teorien vil kunne være hensiktsmessig for tilsynsorganet å benytte. Utvalget har blant annet vurdert om tilsynsorganet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr, men vurderer det som mindre egnet enn for eksempel et pålegg om retting. Overtredelsesgebyret er en sanksjon som ilegges av forvaltningen som en såkalt administrativ sanksjon. For å ilegge overtredelsesgebyr forutsettes overtredelsen blant annet å være konkret og enkel konstaterbar, og skyldkravet for personer er forsett eller uaktsomhet. Overtredelsesgebyr regnes som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Utvalget mener blant annet på denne bakgrunn at en mer hensiktsmessig reaksjon for brudd på pliktene vil være å kunne gi pålegg om retting. En hjemmel for fylkeskommunene til å kreve retting/gi pålegg om retting vil også passe inn i systemet fra delutredning I og vil være et egnet virkemiddel for tilsynsorganet.

Dersom sentralen ikke etterlever rettingspålegget fra tilsynsmyndigheten bør løyvemyndigheten kalle tilbake sentralløyvet etter yrkestransportloven § 29. Utvalget mener at tilbakekalls-hjemmelen i yrkestransportloven § 29 er vid nok til å omfatte et slikt tilbakekall.

Et mindretall i utvalget bestående av medlem Widme har følgende merknad/dissens knyttet til internkontroll:

Internkontroll kan kontrolleres av staten som i alle andre bransjer.

I denne delutredningen foreslår utvalget å gi sentralen et ansvar for å sikre at løyvehaver har et system for internkontroll som dekker relevante lovkrav. I alle andre bransjer er krav om internkontroll nedfelt i offentligrettslig lovgivning, og bedriftenes internkontroll kontrolleres gjennom offentlig tilsyn. I drosjenæringen legger utvalget opp til å privatisere en statlig kjerneoppgave.

Å gi sentralene ansvar for kontroll med internkontrollen bidrar, som påpekt, til å tilføre sentralene funksjoner som krever organisering og ressursbruk på en måte som er gunstig for sentraler som allerede har organisasjoner og ressurser som kan brukes til slike oppgaver. Nye sentraler eller allerede etablerte formidlingsaktører som vurderer å bli sentraler, må investere i organisatorisk kapasitet til å ivareta denne oppgaven. Det blir vanskeligere å være liten sentral, og de konkurransehemmende stordriftsfordelene som påpekes i denne utredningen forsterkes. Slik forsterkes den økonomiske effekten av sentraltilknytningsplikten som restriksjon etter EØS-retten ytterligere.

Den beste løsningen på dette problemet, både i et EØS-rettslig perspektiv, og av hensyn til å sikre at markedet ikke trenger fordyrende og konkurransebegrensende private mellomledd, er å legge oppgaven med å sikre internkontroll til staten. Resonnementet er som anført ovenfor, at staten uansett skal kontrollere etterlevelsen. Staten har et register over hvem som skal kontrolleres. Siden staten må utpeke en myndighet – fylkeskommunen – til å kontrollere at sentralene gjennomfører sine oppgaver knyttet til internkontroll, er det enklere for samfunnet som helhet at fylkeskommunene heller gjør denne funksjonen direkte rett mot løyvehaverne.

På den måten kan fylkeskommunene realisere effektivitetsgevinster for øvrige statlige myndigheter, og avlaste drosjenæringen fra et kostnadsdrivende tiltak. Samfunnet ville dermed kunne få en sterkere effekt av den investeringen i kompetanseheving som allerede er i gang, gjennom de forsterkede krav til kompetanse som ble innført i 2022.

5.1.3 Høringsinstansenes syn

Agder fylkeskommune, Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune, Kollektivtrafikkforeningen, Landsorganisasjonen i Norge, NHO Transport, Norges kommunistiske parti, Møre og Romsdal fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Norges Taxiforbund, Oslo kommune, Pasientreiser HF, Rogaland fylkeskom-

mune, Skatteetaten, Telemark fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune, Vestland fylkeskommune, Yrkestrafikkforbundet og Østfold fylkeskommune støtter forslaget om innføring av et internkontrollsystem. *Pasientreiser HF* uttaler at et krav om internkontroll vil forenkle arbeidet med oppfølging av leverandørene og sikre at det offentlige kjøper tjenester hos transportører som følger lover og regler.

Agder fylkeskommune, Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune, Kollektivtrafikkforeningen, Møre og Romsdal fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune, Vestland fylkeskommune og Østfold fylkeskommune støtter forslaget om at fylkeskommunene blir tilsynsmyndighet for internkontroll. *Oslo kommune* viser til at kommunen er i tvil om fylkeskommunen er rett instans til å føre tilsyn med og gi veiledning til drosjesentralenes internkontroll gitt at systemtilsynet ikke bare omfatter yrkestransportloven, men en rekke andre lover. *Oslo kommune* viser til at det derfor må klargjøres i forslaget hvor langt fylkeskommunens tilsynsansvar eventuelt går.

Akershus fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Oslo kommune, Telemark fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune, Vestland fylkeskommune og Østfold fylkeskommune viser til at oppgavene knyttet til internkontroll vil føre til økt ressursbruk for løyvemyndigheten og det må derfor tilføres midler i rammeoverføringen. *Akershus fylkeskommune* uttaler at det må bevilges midler for å øke kapasiteten og kompetansen hos fylkeskommunene. *Innlandet fylkeskommune* påpeker at å føre tilsyn med drosjesentralenes internkontrollsystem blir en ny oppgave for fylkene som innebærer at det må opparbeides kompetanse og ressurser hos fylkeskommunene for å veilede sentralene og næringen for øvrig. Det kreves derfor økte ressurser for at tilsynene kan bli gjennomført på en god måte. *Buskerud fylkeskommune* påpeker at bestemmelsen om veiledning og myndighetskontroll av drosjesentralenes internkontroll ikke kan iverksettes før fylkeskommunen har tilegnet seg tilstrekkelig kompetanse.

Bolt er imot innføring av et internkontrollsystem. *Bolt* mener utvalget foreslår å låse alle løyvehavere til én sentral som får plikt til å drive internkontroll for å lette det offentliges oppgave med tilsyn med næringen, selv om utvalget selv dokumenterer at det offentlige ikke skjøtter sitt til-

synsansvar godt nok i dag. Det er privatisering av et offentlig ansvar som både er prinsipielt problematisk og etter deres syn EØS-stridig. *Abelia* uttaler at de støtter mindretallets dissens. *Helse Nord RHF* uttaler at de langt på vei støtter dissensen fra utvalgsmedlem Widme og støtter ikke sentraltilknytningsplikten eller forslagene om å legge oppgaver på sentralene, herunder forslaget om internkontroll. Helseforetaket mener sentraltilknytningsplikten hemmer innovasjon, er en etableringsbarriere og forslagene kan virke konkurransehemmende og fordyrende.

Kollektivtrafikkforeningen uttaler at de støtter de fylkeskommunene som framhever at det vil kreve økte ressurser for at tilsynene kan bli gjennomført på en god måte.

Konkurransetilsynet mener at det foreslåtte internkontrollsystemet gjør det mer ressurskrevende å drive sentral, noe som vil redusere insentivene og mulighetene til å opprette egne sentraler. Et slikt kontrollsystem bør ha klare positive virkninger for å veie opp for de mulige negative virkningene på konkurransen, og dersom systemet innføres bør det evalueres.

Konkurransetilsynet uttaler at de er enig i utvalgets vurdering av at drosjenæringen preges av manglende etterlevelse av regelverket, heller enn manglende særregulering. Tilsynet deler imidlertid ikke utvalgets vurderinger av hvilke lover og regler som bør være gjeldende i drosjenæringen, eller hvor omfattende kravene til næringen skal være.

Konkurransetilsynet mener at det er viktig at reguleringen ikke går lengre i å pålegge aktørene ansvar og oppgaver som kan bidra til å øke etablerings- og ekspansjonshindringene, enn det som er nødvendig for å oppnå formålene med reguleringen. Etter *Konkurransetilsynets* vurdering er det hver enkelt løyvehaver, som selvstendig næringsdrivende, som har det endelige ansvaret for å følge gjeldende regelverk. *Konkurransetilsynet* mener at å pålegge sentralene et særansvar for å sørge for at tilknyttede løyvehavere følger regelverket, sammen med sentraltilknytningsplikten, vil øke etableringsbarrierene for å starte egen sentral, og dermed øke markedsmakten til eksisterende sentraler. Økte etableringsbarrierer i markedet vil redusere konkurransen til forbrukernes ugunst. Det er derfor *Konkurransetilsynets* vurdering at innføring av et slikt kontrollsystem må ha klare positive virkninger på etterlevelsen av regelverket for å kunne forsvare økte etableringsbarrierer. Dersom et slikt system innføres, må det legges opp til en helhetlig vurdering av systemets effektivitet, og hvis kontrollsystemet ikke klarer å

øke etterlevelsen av regelverket, bør det vurderes å innføre et eget statlig kontrollsystem, slik som foreslått av mindretallet i utvalget.

Norges Taxiforbund er positive til internkontrollregimet, men påpeker at det offentlige gjennom dette grepet overfører omfattende oppfølgings- og kontrolloppgaver til sentralene. Forbundet viser til at det er viktig at dette ikke blir en ansvarsfraskrivelse slik at det også må etableres effektiv kontroll av overholdelsen av internkontrollforskriften. Det må derfor komme tydelig fram hvem som har ansvaret og det må avsettes ressurser til det.

Skatteetaten støtter forslaget om internkontroll og viser til at forslaget om internkontroll vil bidra til å øke bevisstheten om og etterlevelsen av relevant regelverk, og dermed øke seriositeten innen bransjen. Skatteetaten viser til at de er særlig opptatt av at internkontrollen har fokus på at sentralens tredjepartsrapportering er uavhengig der løyvehaver helt eller delvis er eier av sentralen. Skatteetaten viser til at de er enige i at rutinebeskrivelser som presiserer hvem som kan utføre bestemte oppgaver knyttet til tredjepartsrapporteringen og hvordan det skal foregå, kan bidra til å avhjelpe en eventuell manglende uavhengighet. Skatteetaten påpeker imidlertid at forutsetningen er at det blir en del av tilsynets oppgave å føre tilsyn med at uavhengigheten er tilfredsstillende ivaretatt og at brudd på internkontrollsystemet aktivt følges opp med veiledning, eventuelt pålegg om retting og tilbakekall av løyvet.

Kollektivtrafikkforeningen støtter at tilsynsmyndigheten får sanksjonsmuligheter som kan iverksettes om ikke regelverket overholdes. *Kollektivtrafikkforeningen* framhever videre viktighet av mer åpenhet samt mer regulerte og ryddige arbeidsforhold i bransjen, og vurderer at det å pålegge sentralene plikter knyttet til internkontroll i større grad vil ivareta dette.

Norges Taxiforbund avdeling Buskerud viser til at internkontroll vil kreve mer personell som løyvehaverne må finansiere. Forbundet mener at kontrolloppgaver overtas fra statlige etater som får reduserte oppdrag. Forbundet mener videre at drosjesentralene må få overført ressurser for å løse disse ekstra oppgavene og forbundet ser det naturlig at disse ressursene overføres fra fylkeskommunen.

5.1.4 Departementets vurdering

Departementet har vurdert utvalgets forslag knyttet til innføring av et internkontrollsystem for aktører i drosjenæringen, jf. forslag til ny § 9 f.

Departementet viser til at det følger av yrkestransportloven § 9 andre ledd første punktum at løyvehaver skal være tilknyttet en drosjesentral. Bestemmelsen ble innført etter Drosjeutvalgets første delutredning, jf. NOU 2023: 22 og Prop. 39 L (2023–2024). I Prop. 39 L (2023–2024) vurderte departementet sentraltilknytningsplikten opp mot EØS-retten og konkluderte med at plikten er i overensstemmelse med denne.

Departementet viser videre til at utvalget i NOU 2023: 22 foreslo en plikt for sentralene til å følge opp løyvehaver i forslag til ny § 9 d i yrkestransportloven. Departementet omtalte forslaget i Prop. 39 L (2023–2024) punkt 5.3.3.2. Departementet gikk ikke videre med forslaget den gangen, men uttalte at:

«Departementet ser at forslaget kan gi sentralene en kontrollfunksjon overfor egne løyvehavere, som vil innebære en form for internkontrollsystem i drosjenæringen. Et slikt system kan muligens være hensiktsmessig for å ivareta flere av de overordnede hensynene som ligger til grunn for drosjereguleringen, som forbrukervern og gode arbeidsforhold. Etter som det er svært mange aktører i drosjenæringen kan det være formålstjenlig å legge en oppfølgingsplikt på sentralene, basert på tilknytnings- og rapporteringsplikt for løyvehaverne. Med et system med internkontroll kan myndighetenes kontroll eventuelt utformes som en systemkontroll med sentralenes tilsyn.

Departementet kan imidlertid ikke se at utvalget i tilstrekkelig grad har beskrevet hvordan et slikt system skal fungere, og hvordan myndighetene skal følge opp systemet eller hvordan sentralen skal oppfylle pliktene sine etter forslaget.

[...]

Departementet viser til at det følger av NOU 2023: 22 kapittel 11 at utvalget i del II av utredningen vil følge opp med vurderinger av blant annet arbeidsforhold i næringen og kontroll med oppfølging av regelverk. Departementet mener forslaget til § 9 d bør ses i sammenheng med disse vurderingene, og vil avvente nærmere vurdering av forslaget til § 9 d til del II av utredningen foreligger.»

Departementet har merket seg at de fleste høringsinstansene som uttaler seg om forslaget støtter innføringen av et internkontrollsystem. Departementet har særlig merket seg at Skatteetaten støtter forslaget om internkontroll og viser til at forslaget vil bidra til å øke bevisstheten om

og etterlevelsen av relevant regelverk, og dermed øke seriositeten innen bransjen.

Departementet har merket seg at Bolt og Abelia er imot forslaget blant annet fordi de mener at internkontrollen, i tillegg til selve sentraltilknytningsplikten, ikke er nødvendig og dermed ikke i overensstemmelse med EØS-avtalen. Departementet vil nedenfor gjøre en vurdering av forslaget opp mot EØS-avtalen.

Departementet har videre merket seg at Konkurransetilsynet uttaler at de er enig i utvalgets vurdering av at drosjenæringen preges av manglende etterlevelse av regelverket, heller enn manglende særregulering.

Departementet viser til utvalgets gjennomgang av det juridiske rammeverket drosjenæringen skal overholde i NOU 2024: 15 punkt 9.1 og støtter utvalgets uttalelser om at regelverket er fragmentert og komplekst å ha oversikt over. Departementet har merket seg at utvalget uttaler at drosjenæringen er en risikonæring når det gjelder overholdelse av lover og regler og at det er utvalgets vurdering at dette i utgangspunktet ikke skyldes manglende krav og pålegg til næringen. Utvalget mener manglende overholdelse av eller kunnskap om regelverket fra aktørenes side kombinert med manglende prioritering av tilsyn og kontroll fra offentlige myndigheter, bidrar til å opprettholde drosjenæringen som en risikonæring. Departementet støtter utvalgets uttalelser om et omfattende og fragmentert rammeverk for næringen. Når det gjelder manglende prioritering og kontroll av næringen mener departementet at bildet er mer nyansert. Tall utvalget har innhentet fra Statens vegvesens kontroller, jf. punkt 9.2 i NOU 2024: 15, viser at Statens vegvesen har en betydelig økning i antallet kontrollerte drosjer i årene 2021–2023. Kontrolltallene viser at i 2021 ble det kontrollert 449 drosjer, i 2022 ble 971 drosjer kontrollert og i 2023 kontrollerte Statens vegvesen 1038 drosjer. Tallene viser at Statens vegvesen har økt sine kontroller betydelig de siste årene.

Utvalget uttaler videre at drosjenæringen er en næring med store utfordringer knyttet til svart økonomi og utnyttelse av arbeidstakere og viser til at dette er dokumentert gjennom flere store straffesaker, gjennom tilsyn foretatt av offentlige myndigheter og gjennom uavhengig forskning. Utvalget viser til at erfaringene med useriøse aktører i næringen og innspillene utvalget har fått presentert om den offentlige kontrollen, etterlater et inntrykk hos utvalget, av at den offentlige kontrollen slik den utøves i dag ikke gir god nok effekt. Departementet ser utfordringene utvalget

peker på og viser til at drosjenæringen er krevende å føre effektiv kontroll med blant annet fordi aktørene er mange og små, samtidig som det er en mobil næring uten et fast tilholdssted. Dette gjør det utfordrende for både myndighetene og for utøverne med omfattende dokumentasjons- og rapporteringsplikter og systemer for internkontroll.

Departementet mener det er svært viktig å få på plass mekanismer som kan bidra til å fremme regeletterlevelse i drosjenæringen. Regeletterlevelse er en grunnleggende forutsetning for en vel fungerende og seriøs næring og ligger til grunn for at hensynene bak reguleringen av næringen ivaretas/oppfylles. Målene om blant annet hvit økonomi, personsikkerhet og ryddige arbeidsforhold kan ikke oppnås hvis aktørene i næringen ikke følger gjeldende regler.

Et krav om innføring og gjennomføring av internkontroll innebærer nye plikter på aktørene i næringen. Innføring av et krav om at sentralene skal innføre og sørge for at det utøves internkontroll i egen virksomhet og i tilknyttede løyvehaveres virksomhet innebærer en ny plikt for sentralen. Plikten medfører at det blir noe mer byrdefullt å opprette og drive en sentral. I tillegg blir det noe ekstra byrdefullt for løyvehaverne som må underlegge seg et internkontrollsystem og følge opp dette i egen virksomhet.

I det følgende vil departementet gjøre en konkret vurdering av forslaget om internkontroll opp mot de utfordringene forslaget skal bidra til å løse. Departementet vil også foreta en vurdering av om de samme hensynene kan ivaretas med mindre inngripende tiltak. Denne vurderingen sammenfaller med vurderingen av om et krav om internkontroll kan begrunnes i den EØS-rettslige læren om tvingende allmenne hensyn. Læren om tvingende allmenne hensyn innebærer at et tiltak eller en restriksjon på retten til etablering må være begrunnet i lovlige tvingende allmenne hensyn for å være tillatt etter EØS-retten. Tiltaket må videre være egnet og nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet.

Behovet for internkontroll

Manglende regeletterlevelse er en velkjent utfordring i drosjenæringen. Departementet viser til omtalen ovenfor av næringen som en risikonæring, og legger til grunn at det er påvist at drosjevirksomhet er en risikonæring knyttet til overholdelse av regelverk. Dette skyldes ikke alltid manglende vilje til å overholde regelverket, men er også et resultat av det omfattende og fragmen-

terte regelverket aktørene er underlagt. Dette gjelder særlig løyvehaverne selv, jf. omtalen av dette over og i utvalgets oversikt over regelverk løyvehaverne skal forholde seg til i NOU 2024: 15 kapittel 9.

Et krav om internkontroll vil således innebære en skjerpet kontroll med løyvehaverne. Departementet vil understreke at både gjeldende rett (med blant annet krav om sentraltilknytning) og lovforslaget her tar sikte på å løse reelle utfordringer med manglende regeletterlevelse i næringen. Departementet vil videre presisere at hensikten med forslaget om internkontroll ikke er å gjøre myndighetenes kontroll med næringen enklere. Forslaget innebærer heller å benytte den nye strukturen i næringen til å fremme hensynet til regeletterlevelse ved hjelp av internkontroll som gjør at regeletterlevelsen bygges inn i utførelsen av arbeidsoppgavene til den enkelte løyvehaver og sjåfør, i tillegg til sentralens egne ansatte.

Etter departementets vurdering vil et krav om internkontroll effektivt bidra til at også de øvrige hensynene bak kravet om sentraltilknytning i større grad oppfylles. For å sikre at hensyn til hvit økonomi, personsikkerhet, forbrukere, ryddige forhold i næringen med videre oppfylles, er det en forutsetning at aktørene følger gjeldende lover og forskrifter for næringen.

Departementet viser i denne sammenheng til sak E-2/24 Bygg og Industri Norge. I denne saken forutsetter EFTA-domstolen at vanskeligheter med å kontrollere en virksomhet til og med kan rettferdiggjøre totalforbud av den aktuelle virksomheten hvis det er tale om problemer av en særlig alvorlig art. Forslaget her gjelder ikke et totalforbud, men dommen illustrerer, etter departementets vurdering, at skjerpet kontroll er et legitimt allment hensyn som etter omstendighetene kan begrunne vidtgående tiltak. Skjerpet kontroll med løyvehaverne og de øvrige aktørene i næringen er derfor etter departementets vurdering et legitimt allment hensyn.

Hvordan forslaget om internkontroll kan bidra til å løse de skisserte problemene – egnethetsvurdering

På bakgrunn av beskrivelsen ovenfor har departementet vurdert hvordan forslaget om internkontroll kan bidra til å løse utfordringene med manglende regeletterlevelse.

Internkontroll er, som utvalget beskriver, en tilsynsmetodikk som de siste årene er kommet inn på stadig flere områder. Internkontroll skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes, og at

avvik og risiko for avvik som er avdekket, følges opp.

Som nevnt over, er drosjenæringen underlagt et omfattende og fragmentert regelverk. Med den vedtatte sentraltilknytningsplikten for løyvehaverne vil man med innføring av en internkontrollplikt kunne bygge overholdelsen av regelverk inn i utførelsen av selve jobben. Gjennom å bruke denne tilsynsmetodikken kan sentralene bidra til bedre regeletterlevelse av lover og offentlige krav til drosjenæringen.

Departementet viser til utvalgets omtale av hva internkontrollen bør omfatte, jf. ovenfor i punkt 5.1.2 i utvalgets forslag:

«Internkontrollplikten bør, for det første, omfatte alle krav i lover og forskrifter som er spesifikke for drosjenæringen, det vil si de relevante kravene i yrkestransportloven med forskrifter, taksameterforskriften, maksimalprisforskriften, prisopplysningsforskriften, skatteforvaltningsloven og bokføringsforskriften. De innholdsmessige kravene som er gitt i nevnte lover og forskrifter må presiseres i form av blant annet arbeidsinstrukser mv. som er tilpasset den virksomhet som utøves. Dette omfatter kravene til løyve for drosjevirkomhet og krav til kjøreseddel for sjåfører, krav til godkjent kjøretøy og innretning og bruk av taksameter/kontrollutrustning. Internkontrollen bør også omfatte kravene til sikkerhet for sjåfør og passasjerer, samt passasjerenes rett til opplysning om pris og rett til å klage på turen, samt reglene knyttet til riktig innbetaling av skatter og avgifter. I tillegg bør internkontrollen omfatte rettigheter og plikter etter arbeidsmiljøloven. Her gjelder allerede plikt til internkontroll etter helse-, miljø-, og sikkerhetsforskriften, slik at sentralens internkontrollplikt vil være et ansvar for samordning og tilsyn med at arbeidsmiljølovens internkontrollplikt blir oppfylt. Etter utvalgets oppfatning bør internkontrollplikten også omfatte passasjerenes rettigheter etter likestillings- og diskrimineringsloven. Dette innebærer blant annet rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne til å få drosje som er tilpasset deres behov.»

Internkontroll er de aktiviteter, systemer og prosesser som tas i bruk for å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten slik at den samsvarer med krav fastsatt i eller i medhold av relevant lovgivning. Departementet viser videre til at plikten til å korrigere avvik innebærer at uforsvarlige forhold og andre lovstridige for-

hold må rettes opp. Gjennom plikten til internkontroll får sentralen et ansvar for å sørge for at uforsvarlige og andre lovstridige forhold rettes opp.

Etter departementets vurdering er et krav om internkontroll, knyttet opp mot sentralen, en unik mulighet til å benytte den nye organiseringen i næringen til å sikre regeletterlevelse. Som vist til over vil internkontrollen omfatte alt regelverk som er spesifikt for næringen. Etter departementets vurdering er det svært vanskelig å finne andre måter å sikre regeletterlevelse på som vil være mindre inngripende, og som samtidig dekker alle områder slik internkontrollen gjør.

For de fleste aktørene i næringen vil et krav om internkontroll bidra til å gjøre det enklere å følge regelverk de er underlagt, og eventuell manglende regeletterlevelse vil i all hovedsak fanges opp i forbindelse med internkontrollen. På den måten vil muligheten for å omgå regelverk, enten det skjer på grunn av manglende kunnskap om regelverket eller det er med vilje, bli betydelig redusert.

I Prop. 39 L (2023–2024) tok departementet opp spørsmålet knyttet til å sikre tilstrekkelig uavhengighet mellom sentral og løyvehaver i forbindelse med tredjepartsrapporteringen.

Departementet viser i denne forbindelse til omtale av dette ovenfor og i Prop. 39 L (2023–2024) s. 40 hvor det fremgår at:

«Departementet ser likevel at det kan være en risiko for at sentralen i noen tilfeller ikke vil være tilstrekkelig uavhengig dersom løyvehaver eier sentralen. Dette kan utgjøre en risiko for om tiltaket blir ansett som egnet etter EØS-rettens lære om tvingende allmenne hensyn. Departementet vil derfor sørge for at det blir gjort en vurdering av behovet for å få på plass mekanismer som skal sikre at sentralen er uavhengig av løyvehaver.

Drosjeutvalget fikk et utvidet mandat i forbindelse med delutredning II i brev av 19. desember 2023. Her fremgikk det:

«[...]

Videre har jeg merket meg at utvalget har lagt opp til at løyvehaver selv kan opprette en drosjesentral. På bakgrunn av at sentralen blir tillagt en kontrollfunksjon for løyvehaverne ber jeg utvalget vurdere om det er behov for å innføre tiltak som sikrer en viss grad av uavhengighet mellom sentral og løyvehaver. Utvalget bør vurdere om sentralen kan ivareta de oppgavene den er tillagt på en tilfredsstillende måte hvis løyvehaver eier sentralen.»

Departementet har merket seg at drosjeutvalget i NOU 2024: 15 foreslår at i situasjoner hvor løyvehaver helt eller delvis er eier av sentralen vedkommende er tilknyttet, bør bevissthet rundt det å sikre en tilfredsstillende uavhengig tredjepartsrapportering inngå som et punkt i internkontrollen. Utvalget viser til at det for eksempel kan gjøres ved at man i rutinebeskrivelser presiserer hvem som skal utføre bestemte oppgaver knyttet til tredjepartsrapporteringen og hvordan de skal foregå. Utvalget mener dette vil bidra til at utfordringer knyttet til manglende uavhengighet fanges opp og adresseres helt konkret i internkontrollen. I tillegg kan tilsynsmyndigheten, som en del av tilsynet med sentralens virksomhet, føre tilsyn med at uavhengigheten er tilfredsstillende ivaretatt.

Departementet viser til at internkontroll vil bidra til bevissthet rundt utfordringer knyttet til uavhengighet. Departementet ser likevel at internkontroll i seg selv kan innebære en form for egenkontroll av virksomheten i situasjoner hvor løyvehaver også er eier av sentralen. Departementet vil derfor gjøre en ytterligere vurdering av om sentralen alltid vil være tilstrekkelig uavhengig til at tredjepartsrapporteringen blir reell.

I forlengelsen av egnethetskravet er det et krav om at målene som begrunner en restriksjon skal forfølges på en systematisk og sammenhengende måte, jf. sak C-168/14 Grupo Itevelesa SL (76). Dette innebærer at i forbindelse med vurderingen av om et tiltak er egnet og konsistent, må det vurderes om de påberopte hensynene blir undergravd ved at det innføres for vidtgående dispensasjoner fra plikten. Departementet viser i denne sammenheng til yrkestransportforskriften § 52 f, som er fastsatt med hjemmel i yrkestransportloven § 9 andre ledd siste punktum, som gir løyvemyndigheten hjemmel for å gi dispensasjon fra kravet om sentraltilknytningsplikt.

I yrkestransportforskriften § 52 f framgår det at dispensasjon fra kravet om sentraltilknytning kan gis i tre situasjoner. For det første kan løyvemyndigheten gi dispensasjon til løyvehavere i distriktsområder hvor det er fare for at drosjetilbudet faller bort eller ikke starter opp dersom kravet om sentraltilknytning opprettholdes. For det andre kan løyvemyndigheten gi dispensasjon til aktører i selskapsvognsegmentet slik at de kan få dispensasjon fra sentraltilknytningsplikten, da disse aktørene driver i et annet marked enn de ordinære drosjene. For det tredje kan løyvemyndigheten gi dispensasjon til aktører som kvalifiserer til dispensasjon fra kravet om drosjeløyve etter yrkestransportforskriften § 48 e. Dette omfatter særlig aktø-

rer som driver såkalt småskala reiseliv og Inn på tunet-virksomhet. Når en løyvehaver får dispensasjon fra kravet om sentraltilknytning, vil vedkommende heller ikke være underlagt noe krav om internkontroll etter yrkestransportregelverket.

Departementet viser til at det dermed er en svært snever adgang for løyvemyndigheten til å gi dispensasjon fra sentraltilknytningsplikten. Krevs det for eksempel sentraltilknytning i distriktsområder og kravet medfører at drosjetilbudet faller bort, vil kravet virke mot sin hensikt siden sentraltilknytningsplikten har som uttalt formål å bidra til å sikre drosjetilbudet. Departementet legger derfor til grunn at dispensasjonsadgangen etter yrkestransportforskriften § 52 f til å gi dispensasjon fra sentraltilknytningsplikten ikke innebærer at et krav om internkontroll ikke er egnet til å sikre regeletterlevelse. I all hovedsak vil løyvehaverne være underlagt krav om sentraltilknytning og dermed krav om internkontroll.

Etter departementets vurdering framstår internkontroll som *egnet* for å sikre regeletterlevelse.

Departementet viser for ordens skyld til at drosjeutvalget ikke har foreslått at løyvemyndigheten skal kunne gi sentralen unntak fra krav om internkontroll i yrkestransportloven § 9 e.

Vurdering av om tiltaket er proporsjonalt – nødvendighetsvurdering

For å være lovlig etter EØS-avtalen og læren om tvingende allmenne hensyn må et tiltak videre være *nødvendig* for å ivareta det aktuelle hensynet. Innføring av internkontroll skal sikre regeletterlevelse hos aktørene i næringen og særlig hos løyvehaverne, med mål om å ivareta hensyn til blant annet hvit økonomi, personsikkerhet, forbrukervern og ryddige arbeidsforhold.

Som en del av denne vurderingen har departementet vurdert om hensynet kan ivaretas med mindre inngripende tiltak, og om tiltaket er innrettet på en hensiktsmessig og proporsjonal måte for å ivareta hensynet til regeletterlevelse.

Regeletterlevelse har, som nevnt over, vært en vedvarende utfordring i næringen. I kapittel 8 i NOU 2023: 22 omtaler utvalget mål og hensyn som bør ligge til grunn for en helhetlig regulering av drosjenæringen. Her omtales blant annet hensynet til hvit økonomi, personsikkerhet, forbrukerhensyn, ryddige forhold i næringen og trafikk-sikkerhet. For å bidra til oppfyllelse av disse hensynene, mener departementet, at utvalgets forslag til internkontroll i næringen er en ny og velegnet mekanisme som gjør at overholdelsen av regelver-

ket bygges inn i utførelsen av jobben for både ansatte i sentralen, løyvehaverne og deres ansatte sjåførere. Ved å pålegge sentralene et overordnet ansvar for gjennomføringen av internkontrollen vil den nye strukturen i næringen fremme økt regeletterlevelse. Innføringen av et internkontrollsystem på denne måten vil, etter departementets vurdering, bidra til at målene bak innføringen av sentraltilknytningsplikten oppnås i større grad. Internkontroll bidrar således til styrket oppnåelse av hensynene bak sentraltilknytningsplikten fordi den i stor grad bidrar til å nå målene med plikten.

Organiseringen av internkontroll i utvalgets forslag skiller seg noe fra «tradisjonell internkontroll» ved at sentralen får ansvar for innføring og utøvelse av internkontroll og således får en kontrollfunksjon overfor tilknyttede løyvehavere. I likhet med annen internkontroll vil man også her ha et tilsynsorgan, nemlig fylkeskommunen. Tilsynsorganet skal imidlertid i hovedsak drive tilsyn med at *sentralen* oppfyller sine plikter knyttet til internkontroll. Det er sentralen som skal følge opp kontrollen med tilknyttede løyvehavere, og det er sentralen som er ansvarlig for at gjennomføringen av internkontrollen dokumenteres i tilstrekkelig omfang.

Utvalget foreslår i forslag til ny forskrift om internkontroll i drosjenæringen § 2 at arbeidstakere hos sentralen og tilknyttede løyvehavere skal *medvirke* ved innføring og utøvelse av internkontroll. Departementet vil i forbindelse med fastsettelsen av forskriften vurdere om det er nødvendig å gi klarere bestemmelser om hva en slik medvirkningsplikt innebærer. Det kan for eksempel være å fastsette et tydelig krav om at tilknyttede løyvehavere må utlevere nødvendig dokumentasjon for at sentralen skal kunne gjennomføre internkontrollen.

Kontrollen med løyvehavernes regeletterlevelse er allerede skjerpet i gjeldende rett ved at sentralene, som tredjepart til løyvehaverne, skal samle inn og lagre informasjon. Denne informasjonen skal utleveres til myndighetene på forespørsel, jf. yrkestransportloven § 9 c. I tillegg vil kontrollen skjerpes ytterligere ved forslaget om at sentralene skal påse at blant annet løyvehaverne gjennomfører internkontroll. Til sammen skal pliktene som påligger løyvehaver (sentraltilknytning og rapportering til sentral), og pliktene som påligger sentral (innsamling, lagring og videreformidling av data), sammen med forslaget om internkontroll, sørge for bedre etterlevelse av regler som sikrer hvt økonomi, trafikksikkerhet, arbeidstakerens rettigheter, forbrukerrettigheter og personsikkerhet.

Departementet viser til at det 1. juni 2023 ble innført et fagkompetansekrav for drosjeløyvehavere. Kravet skulle blant annet bidra til å sikre seriøsitet i næringen gjennom økt kunnskapsnivå hos løyvehaverne. Det tidligere fagkompetansekravet for løyvehaverne ble avvirket i forbindelse med regelendringene i 2020. Bakgrunnen for gjeninnføringen av fagkompetansekravet var en reell bekymring knyttet til nivået på løyvehavernes kompetanse og seriøsiteten i bransjen, jf. Prop. 43 L (2022–2023) *Endringer i yrkestransportlova (fagkompetanse for drosjeløyvehavere og overtreddelsesgebyr)*. Etter departementets vurdering bidrar kravet om fagkompetanse til en forbedring av løyvehavernes kunnskap om relevant regelverk. Et fagkompetansekrav er imidlertid, etter departementets vurdering, ikke alene nok til å sikre bedre regeletterlevelse i drosjenæringen. Fagkompetansekravet bidrar til at de som *ønsker* å overholde regelverket har bedre forutsetninger for å gjøre dette. Men kravet bidrar ikke til å fange opp den delen av næringen som bevisst omgår regelverket. Etter departementets vurdering vil sentraltilknytningsplikten sammen med et krav om internkontroll bidra til at det blir vanskeligere å omgå regelverket, og forsøk på omgåelse vil i større grad fanges opp av sentralen i forbindelse med internkontrollen.

Fagkompetanse er nettopp kompetanse eller kunnskap om relevant regelverk, mens internkontroll er rutiner, systemer, avdekking og oppfølging av avvik med videre som skal bidra til at samtlige aktører har et bevisst forhold til regelverket og særlig hvordan de skal utføre sine arbeidsoppgaver på en måte som er i overensstemmelse med omkringliggende regelverk. Departementet mener derfor ikke at kravet om fagkompetanse for løyvehavere gjør kravet om internkontroll overflødig. Etter departementets vurdering supplerer kravene hverandre og løyvehavernes fagkompetanse vil kunne bidra til at internkontrollen får tilfredsstillende effekt.

Departementet har merket seg at Konkurransetilsynet mener at innføring av et internkontrollsystem må ha klare positive virkninger på etterlevelsen av regelverket for å kunne forsvare økte etableringsbarrierer. Departementet har videre merket seg at Bolt mener utvalget foreslår å låse alle løyvehavere til én sentral som får plikt til å drive internkontroll for å lette det offentliges oppgave med tilsyn med næringen, selv om utvalget selv dokumenterer at det offentlige ikke skjøtter sitt tilsynsansvar godt nok i dag. Bolt mener dette er privatisering av et offentlig ansvar som både er prinsipielt problematisk og etter deres syn EØS-

stridig. Departementet viser videre til mindretallets uttalelser om at i alle andre bransjer er krav om internkontroll nedfelt i offentligrettslig lovgivning, og at bedriftenes internkontroll kontrolleres gjennom offentlig tilsyn. Departementet har merket seg at Abelia uttaler at de støtter mindretallets dissens. Mindretallet mener utvalgets forslag for drosjenæringen legger opp til å privatisere en statlig kjerneoppgave. Etter departementets vurdering innebærer internkontrollpliktene for sentralene noe mer enn det som følger av statlig tilsyn. At sentralen får ansvar for å kartlegge fare for overtredelser, utarbeide rutiner med videre, er noe annet enn statlig tilsyn med at løyvehaverne gjennomfører internkontroll. Etter departementets vurdering vil sentralene, som en del av næringen, ha bedre forutsetninger enn statlige myndigheter til å identifisere og avhjelpe utfordringer. Departementet mener ikke at statlig kontroll med at løyvehaverne gjennomfører internkontroll vil være like effektivt med tanke på å oppnå et høyt beskyttelsesnivå, som å legge ansvaret for internkontrollsystemet på sentralene. Som i andre bransjer hvor internkontroll er innført, vil det i drosjenæringen være et tilsynsorgan som skal drive overordnet tilsyn med sentralenes gjennomføring av internkontrollen.

Dette er, etter departementets vurdering, en hensiktsmessig organisering av internkontrollen som vil bidra til bedre regeletterlevelse hos både løyvehaver, sentral og sjåfør, og nettopp ivareta et høyt beskyttelsesnivå.

Departementet legger i likhet med utvalget til grunn at det er grunnlag for å anse drosjenæringen som en risikonæring med reelle problemer knyttet til regeletterlevelse. Departementet viser til utvalgets uttalelser i NOU 2024: 15 s. 116 hvor det fremgår at sentralens plikt til å sikre internkontroll er ment som «et målrettet tiltak som direkte adresserer en av næringens største utfordringer, nemlig regeletterlevelse». Sentralen skal få ansvar for å kartlegge farer for overtredelser, og å iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser. Beskyttelsesnivået som tilstrebes ved at drosjesentralen gis en kontrollfunksjon overfor tilknyttede løyvehavere, kan etter departementets vurdering vanskelig oppnås ved at løyvehaver alene er ansvarlig for internkontroll.

Så langt har ikke reguleringen av drosjenæringen, etter departementets vurdering, klart å sikre regeletterlevelse i god nok grad. Et fragmentert regelverk med mange ulike regulatører og kontrollinstanser gjør regeletterlevelse krevende selv for de som ønsker å drive lovlig. Å gi sentralen

plikt til å sørge for at det opprettes og utøves internkontroll innebærer å tenke nytt om hvordan regeletterlevelse kan oppnås. Ved å legge internkontrollplikten på sentralen medfører det at «trådene samles», og sentralen får et systemansvar ved at den må bidra til å legge til rette for at alle aktører har kunnskap, bevissthet og rutiner med videre knyttet til å utføre sine arbeidsoppgaver i overensstemmelse med gjeldende regelverk. Denne organiseringen legger også til rette for at sentralen vil fange opp eventuell manglende regeletterlevelse eller forsøk på dette. Departementet kan vanskelig se at det er alternative innretninger som i samme grad bidrar til å sørge for regeletterlevelse på alle områder for aktørene i næringen på en mindre inngripende måte. Departementet vil framheve at innføringen av et internkontrollsystem hvor sentralen har ansvaret for gjennomføringen, ikke erstatter primærpliktene som etter loven ligger på den enkelte løyvehaver. Det erstatter heller ikke relevante myndigheters oppfølging av næringen på sine områder.

Departementet kan ikke se at krav om internkontroll slik utvalget foreslår går lenger enn det som er nødvendig for å nå målsettingen om å sikre regeletterlevelse.

Departementet støtter, på bakgrunn av vurderingene over, utvalgets forslag om innføring av krav om internkontroll og hva internkontrollen skal sikre i forslag til ny § 9 f første og andre ledd i yrkestransportloven.

Tilsynsmyndighet, hva det skal føres tilsyn med og tilsynsmyndighetens virkemidler

Departementet har vurdert utvalgets forslag til hvem som skal være tilsynsmyndighet for internkontrollen, hva det skal føres tilsyn med og hvilke reaksjoner tilsynsmyndigheten kan ilegge, og høringsinstansenes innspill til dette.

Departementet har merket seg at utvalget i forslag til § 9 f tredje ledd i yrkestransportloven foreslår at fylkeskommunen skal føre nødvendig tilsyn med internkontrollen. Utvalget foreslår videre at det offentlige tilsynet med virksomhetens internkontroll i første rekke vil ta form av systemrevisjon. Dette innebærer å fastslå at det er etablert internkontroll i virksomheten, og at dette følges opp og vedlikeholdes i henhold til de offentlige kravene.

Departementet har videre merket seg utvalgets forslag om at fylkeskommunene kan treffe vedtak om retting der sentralen ikke oppfyller kravene eller etterlever reglene om internkontroll i § 9 f eller i forslag til internkontrollforskrift. Utval-

get foreslår at det videre innholdet i internkontrollen fastsettes i forskrift.

Departementet har merket seg at de høringsinstansene som uttaler seg om tilsynsfunksjonen i all hovedsak er positive til at den skal ligge hos fylkeskommunen. Dette gjelder også flertallet av fylkeskommunene selv. Departementet har merket seg at Oslo kommune viser til at kommunen er i tvil om fylkeskommunen er rett instans til å føre tilsyn med og gi veiledning til drosjesentralenes internkontroll, gitt at systemtilsynet ikke bare omfatter yrkestransportloven, men også en rekke andre lover. Oslo kommune viser til at det derfor må klargjøres i forslaget hvor langt fylkeskommunens tilsynsansvar eventuelt går.

Departementet mener, i likhet med utvalget, at det er nødvendig å utpeke et tilsynsorgan som skal føre tilsyn med at sentralene utøver sine plikter knyttet til innføring og drift av et internkontrollsystem. Departementet støtter utvalgets vurdering av plassering av tilsynsansvar og mener at fylkeskommunen er velegnet til å føre tilsyn med at sentralene oppfyller sine plikter knyttet til internkontroll. Fylkeskommunen har betydelig kompetanse om drosjenæringen og egeninteresse i et velfungerende drosjemarked i fylket.

Til merknaden fra Oslo kommune om at det må klargjøres hvor langt fylkeskommunens ansvar går, vil departementet bemerke at det offentlige tilsynet med virksomhetens internkontroll i første rekke vil ta form av systemrevisjon. Dette innebærer å fastslå at det er etablert internkontroll i virksomheten og at dette følges opp og vedlikeholdes i henhold til de offentlige kravene. Det er dermed ikke slik at tilsynsmyndigheten skal kontrollere den enkelte aktørs etterlevelse av alt omkringingende regelverk. Departementet vil igjen presisere at den enkelte aktør i næringen selv er ansvarlig for overholdelsen av primærpliktene i regelverk de er underlagt.

Departementet støtter videre utvalgets forslag om at tilsynsorganet skal kunne ilegge sentralen reaksjoner ved manglende overholdelse av pliktene knyttet til internkontroll. Utvalget foreslår, som nevnt, at fylkeskommunen kan kreve retting der sentralen ikke oppfyller sine plikter knyttet til internkontroll. Dersom sentralen ikke etterlever et rettingspåbud, kan løvemyndigheten kalle tilbake sentralløvyet etter yrkestransportloven § 29. Departementet mener det er hensiktsmessig å gi fylkeskommunen hjemmel til å kreve retting. Retting er allerede innført som reaksjon i yrkestransportloven § 9 f der sentralen ikke oppfyller krav eller etterlever pliktene som følger av §§ 9 b, 9 c og 9 d.

Departementet støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag til at fylkeskommunen skal være tilsynsmyndighet, hva det skal føres tilsyn med og hvilke reaksjonsmuligheter tilsynsmyndigheten skal ha, jf. forslag til ny § 9 f tredje ledd i yrkestransportloven.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser har merknader knyttet til at det vil kreve ytterligere ressurser fra fylkeskommunene for å drive tilsyn med drosjesentralene. Departementet viser til at eventuelle økninger i midler til bestemte formål vil følge de vanlige prosedyrene i regjeringens budsjettprosess.

5.2 Tilknytning til én eller flere sentraler

5.2.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er det ingen begrensning på hvor mange sentraler løyvehaver kan knytte seg til.

Bokføringsregelverket

De generelle reglene for dokumentasjon av kontantsalg følger av forskrift 1. desember 2004 nr. 1558 om bokføring (bokføringsforskriften) delkapittel 5-3. Det følger av § 5-3-2 at kontantsalg skal registreres fortløpende i et kassasystem med produkterklæring som tilfredsstillende kravene i kassasystemloven og kassasystemforskriften med mindre annet er bestemt i forskriften. Med kontantsalg menes «salg av varer og tjenester der kjøpers betalingsforpliktelse overfor selger gjøres opp ved levering», jf. § 5-3-1 bokstav a. Det er gitt særregler for taxinæringen i bokføringsforskriften delkapittel 8-2. Det følger av forskriften § 8-2-1 at bokføringspliktige som driver taxinæring, skal registrere kontant- og kredittsalg ved bruk av taksameter som tilfredsstillende kravene i taksameterforskriften.

Ved kontantsalg skal taksameteret skrive salgsdokument (salgskvittering) til kunden for hvert salg, jf. forskriften § 8-2-2. Kvitteringen skal inneholde opplysninger som nevnt i bokføringsforskriften § 5-3-12, samt opplysninger om type betalingsmiddel.

Kontantsalget skal dokumenteres ved bruk av skiftlapper og rapport fra taksameteret som viser hver enkelt salgstransaksjon, jf. § 8-2-3. Skiftlapene skal nummereres fortløpende av systemet og inneholde løyvenummeret og taksameterets serienummer. Skiftlappen skal inneholde følgende opplysninger, jf. § 8-2-3 andre ledd:

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

Dersom skiftlappsystemet på grunn av feil, strømbrudd eller lignende midlertidig er ute av drift, skal årsaken dokumenteres. I disse tilfellene skal det benyttes forhåndsnummererte manuelle skiftlapper. Besatte kilometer, jf. andre ledd nr. 6, kan i slike tilfeller unnlates spesifisert. For øvrig gjelder bokføringsforskriften § 5-3-11 så langt den passer. Det følger av § 8-2-4 at det for hvert skift skal foretas en avstemming hvor opptalt kassabeholdning med videre sammenholdes med kontantsalg ifølge skiftlapp. Avstemmingen skal dateres og det skal framgå hvem som har foretatt avstemmingen. Dokumentasjon som nevnt i §§ 8-2-3 og 8-2-4 skal oppbevares i fem år etter regnskapsårets slutt, jf. § 8-2-5.

5.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å tilføye et nytt andre punktum i yrkestransportloven § 9 andre ledd som slår fast at løyvehaver ikke kan være tilknyttet mer enn én sentral.

Utvalget har vurdert om det skal være lov å være tilknyttet flere sentraler eller om man i loven skal begrense denne retten til å bare være tilknyttet én sentral, og om sentralen må utføre alle pliktene i yrkestransportloven §§ 9 c og 9 d, jf. lovvedtak 46 (2023–2024).

Utvalget konkluderte i NOU 2023: 22 med at en løyvehaver kunne være tilknyttet flere sentraler. Spørsmålet er om en slik løsning er hensiktsmessig når utvalget mener at det er ønskelig å tillate at løyvehaver knytter seg til flere formidlere.

Utvalget ser det som viktig at aktører kan etablere nye sentraler, og at etableringsbarrierene blir så lave som mulig. Det er i utgangspunktet

ønskelig å stimulere til ulike forretningsmodeller og initiativ.

Både løyvehavere og sentraler konkurrerer i markedet for transporttjenester til publikum. Dersom drosjeløyvehaverne bare kan være tilknyttet én sentral, vil det potensielt være risiko for stor markeds makt til sentralene. Kravet om at alle løyvehavere må være knyttet til en sentral som oppfyller løyvekravene i loven og må påta seg pliktene loven pålegger, kan være et hinder for attraktiviteten i å utvikle nye konsept. Det kan for eksempel være tilfelle dersom det utvikler seg en praksis for at sentraler privatrettslig krever at løyvehavere som er tilknyttet dem, kun kan benytte seg av dem som formidler. Altså at sentraler privatrettslig krever eksklusiv rett til formidling for de løyvehaverne som er tilknyttet dem. I markedet med begrenset konkurranse, hvor løyvehaverne ikke kan velge en annen sentral, eller hvor løyvehavere ikke ser økonomisk grunnlag for å opprette egen sentral, kan denne praksisen føre til at sentraler kan utnytte markeds makten i forhandlinger med løyvehavere og overfor kunder ved å begrense tilbudet og opprettholde høye priser.

Samtidig har utvalget lagt til grunn at det skal være mulig for en løyvehaver å være tilknyttet flere formidlere. Det er i formidlingsdelen av markedet at utvalget ser størst potensiale for å utvikle nye forretningsmodeller. Det at én sentral må være ansvarlig for at løyvehaver oppfyller sine plikter, vil ikke utgjøre en stor byrde for løyvehaverne så lenge løyvehaveren har mulighet til å knytte seg til flere formidlere. Utvalget legger til grunn at det vil være et marked for å ha sentraler som tillater at løyvehaver knytter seg til flere formidlere. Gitt utvalgets forslag om at sentraler skal ha internkontrollsystemer som løyvehavere skal være tilknyttet, mener utvalget at forslaget om at det kun skal være mulig å være tilknyttet én sentral vil gjøre kravet om internkontrollsystem mindre byrdefullt for løyvehavere, siden de ikke vil måtte forholde seg til flere internkontrollsystemer samtidig. Dersom en løyvehaver kan være tilknyttet flere sentraler, vil denne med utvalgets forslag om internkontrollsystem kunne havne i en situasjon hvor vedkommende vil måtte forholde seg til flere internkontrollsystemer samtidig. Det vil kunne være både ressursmessig krevende og praktisk vanskelig dersom internkontrollsystemene har motstridende eller ikke sammenfallende krav til løyvehavere.

Det er uklart i hvilken retning utvalgets forslag om å kreve tilknytning til kun én sentral vil trekke med tanke på om det kan føre til at enkelte sentraler oppnår eller styrker sin markeds makt.

Dersom det for eksempel etablerer seg flere landsdekkende konkurransedyktige sentraler som enten ikke selv ønsker å tilby formidlingstjenester, eller som tillater at løyvehavere kan være tilknyttet flere formidlere, forventer utvalget at forslaget ikke vil få betydelige negative konkurransemessige effekter. Løyvehavere vil i det tilfelle kunne knytte seg til de landsdekkende sentralene hvis de ikke får tilgang til de lokale sentralene. Dersom det derimot etablerer seg en praksis hvor sentraler krever eksklusiv rett til formidling, utelukker ikke utvalget at det kan oppstå konkurransemessig negative effekter som kan føre til dyrere og dårligere drosjetjenester for forbrukere og næringsliv.

Utvalget mener likevel at dersom det utvikler seg en praksis hvor sentraler privatrettslig krever eksklusiv rett til formidling på vegne av løyvehaver, kan myndighetene innføre ytterligere regulering på området dersom det viser seg nødvendig. Det kan for eksempel være aktuelt å forby at sentraler krever eksklusiv rett til formidling, eller å innføre krav om ikke-diskriminerende tilgang til sentraler for løyvehavere. Inspirasjon kan hentes fra sektorspesifikk regulering fra en rekke forskjellige nettverkssektorer, som for eksempel telekom og jernbane. Det kan også hentes inspirasjon fra rettspraksisen om såkalte essensielle fasiliteter, som er inspirasjonen til en del av den sektor-spesifikke reguleringen for nettverkssektorer. Rettspraksisen om essensielle fasiliteter sier at de som kontrollerer en slik fasilitet plikter å gi andre tilgang på ikke-diskriminerende vilkår dersom tilgang er nødvendig for å kunne konkurrere i et annet nærliggende marked (gjerne nedstrøms). For drosjebransjen vil en regulering som er inspirert av rettspraksisen om essensielle fasiliteter, i praksis kunne bety at de som kontrollerer sentraler vil kunne være pliktige til å gi tilgang til løyvehavere som ønsker å konkurrere i markedet for tilbud av drosjetjenester.

Baksiden ved å innføre eventuelle reguleringer som skal sikre tilgang til sentraler på ikke-diskriminerende vilkår, er at slike reguleringer ofte er ressurskrevende for myndighetene å håndheve og at de medfører fordyrende drift for de som blir regulert. Ved en vurdering av om slike reguleringer vil være hensiktsmessige, er det derfor viktig at myndighetene vurderer de økte kostnadene opp mot den potensielle gevinsten for samfunnet av økt konkurranse.

Et annet konkurransemessig spørsmål som oppstår ved krav om at løyvehavere kun skal være tilknyttet én sentral, er hvordan sentralene vil

håndtere eventuelle konkurransesensitive opplysninger de mottar fra løyvehaverne. Dette spørsmålet kommer særlig på spissen hvis en sentral tillater at løyvehaverne som er tilknyttet den er tilknyttet flere formidlere, samtidig som sentralen selv driver formidlingstjenester. Det kan i det tilfellet være en fare for at konkurransesensitive opplysninger om andre formidlere vil tilfalle formidlingsdelen av sentralen. Dersom konkurranse-sensitive opplysninger kommer på avveie, kan det gi sentralen som driver formidling urettmessige konkurransefordeler i forhold til andre formidlere, men det kan også legge til rette for et stilltende prissamarbeid mellom formidlere. Et stilltende prissamarbeid kan for eksempel oppstå dersom det i et marked er flere sentraler som opererer som formidlere og regelmessig mottar prisopplysninger om andre formidlere. En mulig løsning, er å stille krav om at sentraler som driver formidling må håndtere eventuelle konkurranse-sensitive opplysninger de mottar om andre formidlere på en slik måte at opplysninger ikke kan tilfalle deres egne formidlingstjenester. Dette kan være vanskelig å få til i praksis hvis det for eksempel ikke kreves organisatorisk eller selskapsmessig (juridisk) skille mellom sentralfunksjonen og formidlingsfunksjonen.

Et annet spørsmål er om løyvehaver må kjøpe alle tjenestene hos samme sentral eller om en sentral kan kjøpe noen av tjenestene fra underleverandører. På den ene siden bør det ikke settes for strenge krav til hvem som utfører tjenestene, så lenge pliktene faktisk blir overholdt av sentralen som har løyve, og sentralen kan dokumentere dette overfor relevante myndigheter.

Utvalget mener likevel at det vil være vanskelig for løyvemyndighetene å ha oversikt dersom løyvehavere skal kunne få tjenester fra ulike hold. Det kan i tillegg være en større risiko for omgåelse av regelverket dersom sentralen ikke utfører alle de pålagte pliktene. Utvalget viser til forslag om internkontroll i kapittel 9 i NOU 2024: 15, og at det vil bli vanskelig for løyvehavere å forholde seg til ulike internkontrollsystemer dersom de pålagte pliktene for sentralene blir utført av ulike sentraler. Utvalget viser videre til at det er i formidlingsdelen av markedet at det er størst potensiale for å utvikle nye forretningsmodeller og det er viktig å ikke begrense retten til å være tilknyttet flere formidlere.

Et mindretall i utvalget bestående av medlem Widme har følgende merknad/dissens knyttet til forslaget om at løyvehaver kun kan være tilknyttet én sentral:

«Flertallet foreslår i denne utredningen – etter nok et politisk pålegg – å snu om på et punkt som var en viktig del av NOU 2023: 22, at løyvehavere ikke skulle være bundet til en sentral. Adgangen løyvehavere har til å shoppe mellom de formidlere som til enhver tid gir dem best inntekt, er en viktig del av konkurransedynamikken i drosjemarkedet. De store sentralene ønsker derfor å begrense denne muligheten. Det er ikke klart hvilke økonomiske virkninger dette forslaget vil ha. Den åpenbare faren er at de tradisjonelle sentralene nå har fått lovens hjelp til å hindre sjåførene/løyvehaverne fra å kjøre for flere formidlere. Slike virkninger vil ødelegge alle muligheter for etablering av nye forretningsmodeller innen formidling. Det er nok at en formidler blir sentral, så låses alle løyvehavere til vedkommende. Innelåsningen kan bli total, og eliminere nye markedsaktørers ekspansjonsmuligheter».

Et mindretall i utvalget bestående av medlem Widme har merknader og dissens til utvalgets utredning. Disse merknadene knytter seg i stor grad til selve sentraltilknytningsplikten, som allerede er vedtatt av Stortinget. Ettersom dissensen et stykke på vei knytter seg til helheten i forslaget, særlig når det gjelder sentraltilknytningsplikt, plikter for sentralen og kontrollutrustning, velger departementet å gjengi dissensen i sin helhet.

Et mindretall i utvalget bestående av medlem Widme har følgende merknader og dissens til utredningen:

Politisk bakgrunn og utviklingstrekk

Bakgrunnen for utvalgets arbeid har vært et uttalt ønske fra sittende regjering om en reversering av liberalisering i 2020 som etablert næring var imot. Reverseringen var delvis initiert som følge av at tidligere reguleringer var antatt å være i strid med EØS-avtalen.

Liberaliseringen har ledet til nye aktører og – for de som bruker de nye løsningene; lavere priser. I tillegg utvikles det nye transporttjenester og forretningsmodeller i tilknytning til drosje. Slik som løsninger for mikromobilitet og ulike koblinger mellom kollektivtilbud og drosje.

Menon Economics peker i rapporten som er utarbeidet for utvalget på en rekke positive trender i næringen som knyttes helt eller delvis til plattformsselskapene. For det første har plattformsselskapenes inntog ført til innovasjon i markedet, som igjen har eliminert behovet for taksameteret. Dette har gitt rom for enkel integrering av alternative og enklere løsninger for kontroll. For det

andre har prisene sunket i store byområder som følge av plattformsselskapenes inntog på markedet. Det har igjen ført til en vekst i enkelte markedssegmenter i markedet. For det tredje at plattformene tilbyr kunden mer informasjon om pris og kjørerute, som gir bedre forutberegnelighet og kundetilfredshet.

Det vises videre til Konkurransetilsynets høringsinnspill til delutredning I fra Drosjeutvalget, der tilsynet mener at det er uheldig at drosjemarkedet tvinges til å organiseres utelukkende gjennom sentraler, og at dette vil virke konkurransebegrensende. Tilsynet mener at det er mulig å legge til rette for større fleksibilitet i måten markedet kan organiseres på, og oppnå de politiske målene på en mindre konkurransebegrensende måte.

Det vises til gjennomgangen under kapittel 9.1 og 9.2. Ansvar for å sikre drosjenæringens etterlevelse av de lovkrav som gjelder, er spredt på mange myndighetsorganer. Samferdselsdepartementet har styrket prioriteringen av kontroll med næringen de siste årene. Tverretattlig kontrollarbeid skal videreføres og videreutvikles. Gjennomgangen konkluderer med at utvalget har et «generelt inntrykk av at kontrollen med drosjenæringen ikke er høyest prioritert hos de andre kontrolletatene».

Politisk styrt prosess har hindret åpen analyse av alternativer

Utvalget har underveis i arbeidet mottatt endringer i og tillegg til mandat, som har styrt utredningene mot konklusjoner som etablert næring har ønsket. Et illustrerende eksempel er forslaget til sentraltilknytningsplikt som ble utført på regjeringens bestilling i NOU 2023: 22, i form av en enkel sentralmodell. I denne delutredningen utvikles forslag om nye kvalitative oppgaver som sentralene skal forestå på vegne av løyvehavere; internkontroll. For å gjøre denne oppgaven må sentralene ha folk, og organisatorisk kapasitet, til å sikre at løyvehaverne driver kontrollarbeid. Innføring av en ekstern kontrollaktør, som skal sikre intern kontroll hos bedriftene, passer godt med forretningsmodellen til etablerte sentraler. De får nå tildelt en oppgave gjennom krav i lovgivningen, som gjør at de kan forsvare å ha store staber og høye kostnader. Forslaget er derimot ødeleggende for digitale formidlingsaktører som utvikler enkle og forutsigbare løsninger for kundene, men uten å påta seg kontrollfunksjoner for det offentlige eller for løyvehaver selv. Reguleringen risikerer å forsterke de konkurran-

semessige utfordringer drosjemarkedet allerede kjennetegnes av, som behandlet i kapittel 3.2 i denne utredningen, om markedssvikt og stor-driftsfordeler knyttet til sentraler.

Et overordnet politisk ønske fra etablert drosjenæring og stortingsflertallet, har vært å redusere antall drosjer, og øke etableringshindre for drosjevirkksomhet. Utvalget fikk derfor i mandat å gjeninnføre antallsbegrensning på drosjeløyver. Dette er klart ulovlig, og utvalget har isteden fremhevet etableringshindrende og antallsbegrensende virkninger av dets øvrige tiltak. Som påpekt i denne utredningens kapittel 4.2.2, fører sentraltilknytningsplikt med tilhørende forpliktelser til «økte kostnader for drosjevirkksomhetene og øker terskelen for å etablere drosjetjenester». Videre legger utvalget til grunn at «Sentraltilknytningsplikten for løyvehavere og kravene til løyvehavere forventes å redusere antallet aktører, særlig i storbymarkedene». På dette grunnlaget konkluderes med at siden sentralene er faste kostnader, «vil det være rasjonelt at markedet konsolideres rundt færre sentraler.»

Flertallet foreslår i denne utredningen – etter nok et politisk pålegg – å snu om på et punkt som var en viktig del av NOU 2023: 22, at løyvehavere ikke skulle være bundet til en sentral. Adgangen løyvehavere har til å shoppe mellom de formidlere som til enhver tid gir dem best inntekt, er en viktig del av konkurransedynamikken i drosjemarkedet. De store sentralene ønsker derfor å begrense denne muligheten. Det er ikke klart hvilke økonomiske virkninger dette forslaget vil ha. Den åpenbare faren er at de tradisjonelle sentralene nå har fått lovens hjelp til å hindre sjåførene/løyvehaverne fra å kjøre for flere formidlere. Slike virkninger vil ødelegge alle muligheter for etablering av nye forretningsmodeller innen formidling. Det er nok at en formidler blir sentral, så låses alle løyvehavere til vedkommende. Innelåsningen kan bli total, og eliminere nye markedsaktørers ekspansjonsmuligheter.

Tiltak for styrket kontroll og hvit økonomi er lagt i skuffen

Et forslag om ny og teknologinøytral kontrollutrustning var på høring i 2021, og var en nødvendig brikke i den forrige regjeringens liberalisering av drosjemarkedet, ved å åpne for nye og bedre taksa-meterfunksjoner. Hadde dette regelverket vært innført uten ugrunnet opphold, ville dagens drosjenæring hatt lavere kostnader, en mer digitalisert forvaltning av betaling og pengestrømmer, og vi ville hatt færre utfordringer med svart økonomi.

Utvalget foreslår derfor at dette forslaget følges opp, jf. kapittel 8 i denne utredningen. Utvalget tar likevel ikke konsekvensen av eget forslag, i spørsmålet om sentraltilknytningsplikt: Når kontrollen med betalinger og skatteinngang forbedres også i praiemarkedet, faller begrunnelsen for at sentralene bidrar til hvit økonomi bort.

Vedtatte tiltak for «seriøsitet» er oversett av utvalget

I løpet av utvalgets arbeid er det innført nye krav til løyvehavere og drosje, som delvis har hatt til formål å innføre etableringsbarrierer for nye aktører. Utvalget kjenner ikke effekten av disse tiltakene, og det er uheldig at dette ikke er evaluert før nye tiltak innføres. Utvalget har heller ikke valgt å ta disse med i vurderingen av alternative tiltak til sentraltilknytningsplikt.

Det ene tiltaket var økte kompetansekrav for løyvehavere, inkludert kompetanse på områder som nå blir sentralenes ansvar. Dette står i kontrast til flertallets bekymringer for at økte kompetansekrav vil holde folk ute fra yrket.

Et annet tiltak var innføring av synlige taklamper, og synlige løyvenumre på bilene. Dette skulle forenkle de offentlige myndighetenes kontroll, et formål som nå i tillegg skal sikres gjennom sentraltilknytningsplikten og sentralenes plikt til å sikre internkontroll.

Sentraltilknytningsplikten hemmer innovasjon

Denne politiske utviklingen skjer i en situasjon der også denne delen av transportmarkedet er i sterk utvikling, både teknologisk og kommersielt. De nye formidlerne klarer ikke å skaffe nok sjåførere og drosjer til å ta av for økt etterspørsel, og flere nye selskap er etablert i omkringliggende næringer.

Det vises til Samferdselsdepartementets forslag til Nasjonal transportplan 2025–2036 (Meld. St. 14 (2023–2024), kapittel 2.5, side 19):

«En mer digitalisert og datadrevet transportsektor bidrar til å understøtte transportsystemenes funksjon, og gir en mer effektiv utnyttelse av både den fysiske infrastrukturen og transporttilbudet. For å hente ut mulighetene som teknologiutviklingen gir, kreves det en helhetlig politikk hvor det jobbes med tiltak på ulike områder og hvor myndigheter, næringsliv og forskningsmiljøer samarbeider tett. Bl.a. må lovgivning ikke være til hinder for fremvekst av innovative og smarte mobilitetsløsninger.»

Dette sitatet må leses i sammenheng med referatet fra NTP, som er gjengitt i denne utredningens kapittel 3.6.

Samlet er dette gode politiske påpekninger. Problemet er at utvalgets oppdrag er å reversere en reform som nettopp har hatt slike formål og slike virkninger. Innføring av sentraltilknytningsplikt er et grep som forsterker bekymringen for at lovgivning vil være til hinder for fremvekst av nye innovative transportløsninger, dels umiddelbart, og dels gjennom stadige politiske kampanjer for å styrke de konkurransebegrensende og innovasjonshemmende virkningene av også dette lovkravet.

Noen beskyttes, andre hindres

De som tjener på reversering av drosjereformen er særlig den del av drosjenæringen som er organisert i tradisjonelle sentraler, med høye kostnader og høye priser til forbruker.

Innføringen av nye og økte etableringsbarrierer sikrer regulatoriske rammevilkår som beskytter de tradisjonelle sentralenes organisering, og ikke minst deres kostnadsnivå; en sentral opplyste til utvalget i oktober 2022 at den hadde 70 medarbeidere for å betjene 800 sjåfører og 360 kjøretøy. Bolt har på sin side opplyst til utvalget at de har en håndfull ansatte i Norge for å betjene ca. 3000 drosjer. Slike kostnadsforskjeller reflekteres i svært ulik pris til forbruker.

De som ikke ønsker den foreslåtte reguleringen, er de som vil ta markedsandeler gjennom en mer kostnadseffektiv og kundenvennlig forretningsmodell. De er avhengige av å tiltrekke seg sjåfører og biler for å etablere seg og videre for å ekspandere.

Den første gruppen virksomheter har derfor som motsvar bygget opp en forståelse av overetablering og køer i byene. Den andre gruppen sliter med å skaffe nok sjåfører til å dekke en økende etterspørsel, og ville aldri la drosjene stå uvirkosomme i lange køer.

Utfordringen knyttet til svart økonomi

Det er bred enighet om at drosjenæringen gjennom lang tid har hatt utfordringer med svart økonomi og ulike andre former for mislighold. Gjennomgangen i utredningens kapittel 8.2.4 er klargjørende. Hovedproblemet i dag er at passasjerer i praiemarkedet blir bedt om å betale turen kontant eller via Vipps, og ikke registrert i taksameteret.

Utvalget har ikke funnet noen egen risiko for verken svart økonomi, dårligere arbeidsforhold

eller dårlige kundeopplevelser ved de nye formidlingsaktørene. Tvert imot – når det gjelder hvit økonomi – er det fremlagt informasjon for utvalget som viser at løyvehaver mottar oppgjør mot bilag på en slik måte at det ikke er risiko for unndragelse. Pengestrømmen er i all hovedsak en kjede digitale transaksjoner, fra forbruker, via plattform, til løyvehavers regnskap. Muligheten løyvehaver har for manipulasjon er derfor meget liten.

Utfordringen med svart økonomi er ikke nærmere kartlagt av utvalget. Det kommer frem gjennom ovennevnte gjennomgang at dette ikke er et problem der kjøring skjer mot faktura fra det offentlige, eller der kjøringen formidles og bestilles gjennom en app der betaling formidles fra kunde til plattform, og videre til løyvehaver gjennom periodevis oppgjør. Utvalget legger i nevnte avsnitt til grunn at utfordringen først og fremst er knyttet til de som utnytter svakhetene i dagens taksametre til å ta betalt uten at omsetning blir registrert.

Det er også konstatert at drosjenæringen er preget av mange små virksomheter – en mengde enkeltpersonforetak – og tiltrekker personer som kanskje vil ha utfordringer med å sette seg inn i kravene i et fragmentert regelverk, som attpåtil håndheves av et fragmentert sett av myndigheter. Dette er noe av bakgrunnen for innføring av tiltak for kompetanseheving. Videre har utvalget konstatert at de ulike myndighetene i liten grad prioriterer disse kontrolloppgavene.

Det er også påvist andre utfordringer, for eksempel at noen tar skyhøye priser der mangelen på drosjer er prekær; for eksempel ved togstans, eller i forbindelse med uteliv i helger og høytider. Dette er ikke et svart økonomi-problem. Det er heller ikke et resultat av overetablering, men av periodevis etterspørselstopper. Dette problemet adresseres heller ikke gjennom sentraltilknytningsplikten. Selv om digitale formidlingsapper også priser tilbudet etter etterspørsel, vil kunden slippe å bli lurt, ved at prisen er fastsatt før kunden bestiller tur, og betaling skjer idet turen er gjennomført.

Det relevante formålet med sentraltilknytningsplikten

Det er ikke tvilsomt at sentraltilknytningsplikten er en restriksjon etter EØS-rettens rett til fri etablering, som må forsvares etter læren om tvingende allmenne hensyn, for å være lovlig. Ordningen er ment å ivareta flere hensyn; arbeidstager-

beskyttelse, forbrukervern, tilbud av drosje til funksjonshemmede, og hindre svart økonomi.

For at en restriksjon på EØS-avtalens rett til fri etablering skal være lovlig, må den forfølge et formål som er EØS-rettslig legitimt. En fullstendig EØS-rettslig vurdering burde gjennomføres både for den sentraltilknytningsplikten utvalget utformet i NOU 2023: 22, den noe mer avgrensede plikten som regjeringen har foreslått og fått vedtatt i Stortinget, og den som følger av vedtatt ordning, i kombinasjon med tiltakene som foreslås i denne utredningen.

Formålene med tiltaket er omtalt flere steder i denne utredningen. De sentrale formålene er å sikre et informasjonsgrunnlag for å ivareta hvit økonomi, sikre et tilbud av drosjer til utviklingshemmede, sikre ryddige arbeidsforhold, og forenkle myndighetenes kontroll med næringen.

Hvilke av disse formålene er sentraltilknytningsplikten egnet til å oppnå?

Kravet til egnethet krever normalt ikke mer enn at det er en viss påviselig virkning av tiltaket, for det formålet som er påberopt. Kravet til nødvendighet innebærer at det EØS-rettslig legitime formålet ikke kan oppnås på en annen mindre restriktiv måte. At et alternativt virkemiddel kan være dyrere for det offentlige, eller kreve tiltak det offentlige ikke har gjort, er normalt ikke relevant. I nødvendighetskravet ligger også et forbud mot å innføre doble kontrollmekanismer og et krav om at den politikk hensynet er bygget på er rimelig konsistent.

Nedenfor drøftes disse momentene helt overordnet, for å vise at det er rimelig klart at sentraltilknytningsplikten, både den innførte, og den her foreslåtte, er svært vanskelig å forsvare EØS-rettslig. Dette er ikke utredet og beskrevet av utvalget. Utvalget har ikke gjort en åpen vurdering av hvordan kontroll, forbrukerbeskyttelse, tilbud til bevegelseshemmede og arbeidstagerbehov mv. skal sikres. Utvalget har startet med en bestilling om å foreslå sentraltilknytningsplikt, og så tilført denne de funksjoner som gir den et skinn av EØS-rettslig legitimitet. I denne utredningen har utvalget tilført nye elementer, som forsterker de konkurransehemmende virkningene, men fortsatt ikke vurdert alternative virkemidler.

Arbeidstagerbeskyttelse er ikke et relevant hensyn her

Sentralene er ikke i vedtatt lov gitt noen oppgave knyttet til arbeidstagerbeskyttelse. Dette hensynet er derfor ikke relevant å drøfte, men det er

likevel verdt å bemerke at selv i utvalgets opprinnelige forslag var funksjonen kun å sikre at det foreligger skriftlige arbeidsavtaler. Ingen reell oppgave knyttet til arbeidsmiljø eller arbeidsvilkår.

Forbrukerbeskyttelse er relevant, men styrkes ikke

Forbrukervern; sentraltilknytningsplikten gir ingen rettigheter eller materiell beskyttelse, den gir kun et sted å klage. En viss forbedring er dette for forbrukerne, selv om det å ha et sted å klage til, i seg selv ikke tilsier at forbruker får medhold.

En bedre måte å sikre forbrukervern for denne bransjen på, ville være å etablere et bransjeorgan for behandling av klager og påstander om rettsstridig adferd fra en løyvehaver, slik vi har på en rekke andre samfunnsområder. Vi har forbrukermyndigheter, som kunne vært gitt særlig ansvar for kontroll av forbrukerrettigheter i denne bransjen, hvis det egentlige målet var å ivareta dette hensynet.

Tilbudet av UU-tilpassede drosjer blir ikke styrket

Et annet formål er å fremme tilbudet av drosjer for utviklingshemmede. Sentralens oppgave er formulert i loven som å samle inn informasjon om tilgjengelige drosjer for denne kundegruppen, og å sikre «en tilstrekkelig andel UU-drosjer». Sentralen er ikke gitt noen økonomiske virkemidler for å sikre tilbudet, og tilbudet sentralene skal sikre er ikke kvantifisert eller kvalifisert.

De målrettede virkemidlene vi har for denne passasjergruppen er TT-kort, i tillegg til at transport til og fra helsetjenester dekkes gjennom Pasi-entreiser HF. For å gjøre det mer attraktivt å drive et kommersielt tilbud til bevegelseshemmede, har regjeringen foreslått å gjøre UU-tilpassede drosjer billigere, gjennom å fjerne engangsavgift på disse bilene. Eksisterende sentraler, samt formidlingsapper som Uber og Bolt, tilbyr UU-tilpassede drosjer. Den konkrete økonomiske merverdien av sentraltilknytningsplikten for å gjøre faktiske endringer i tilbudt volum i dette markedssegment er ikke undersøkt eller kartlagt på noe vis, verken av utvalget eller av departementet. Det er tvilsomt om tiltaket er egnet i EØS-rettslig forstand, til å skape noen som helst virkning på det faktiske tilbudet til dette segmentet. Uansett kan tilbudet forsterkes gjennom målrettede tiltak som de ovennevnte. Videre kan sentralens oppgaver med å kartlegge tilbudet enkelt ivaretas gjennom en bedre tilbudssidekartlegging fra fylkeskommunenes side. Tilbudssiden i drosjemarkedet kan ved

hjelp av drosjenes posisjonsdata kartlegges så detaljert myndighetene ønsker, innenfor gjeldende personvernrettslige rammer.

Hvit økonomi – Kort om problemet

Det helt sentrale formålet med sentraltilknytningsplikten er å sikre hvit økonomi. Det er allment anerkjent at drosjenæringen er en næring med risiko for unndragelse av skatt og avgift, som vist til ovenfor. Men også dette problemet er som nevnt lagt til grunn av utvalget uten at utfordringen er kvantifisert. Utvalget har hatt to møter med Skatteetaten, der etaten i siste møte understreket behovet for opplysninger om omsetning som gir grunnlag for å se hele omsetningen til den enkelte løyvehaver. Flere datakilder som gir hele det samlede bildet av omsetningen, var hovedpoenget.

Kjernen i problemet med hvit økonomi er at vi nå har et krav til alle drosjer om å ta betaling gjennom et taksameter, som er for lett å unnlate å bruke, eller å manipulere på en slik måte at omsetning unndras inntektsføring og dermed skattlegging. Dette skjer som nevnt ved at turen ikke registreres i taksameteret, men betaling mottas kontant eller på Vipps. Hvis kvittering ikke skrives ut, kan turen slettes i taksameteret, og unndragelsen vil i praksis bare oppdages ved bokettersyn.

Som nevnt ovenfor har utvalget lagt til grunn at betaling via formidlingsapp, som blir mer og mer vanlig måte å motta betaling på, ikke har samme risiko for unndragelse. De som kjører for Uber eller Bolt mottar oppgjør fra kunde ved at kunden betaler i appen, og formidlingsselskapet overfører innkjørte inntekter til løyvehaver gjennom periodevis oppgjør til løyvehaver med bilag som gir all informasjon om biler, sjåfører osv. Slike bilag er fremlagt for utvalget. Omsetningen samt logg over alle turene og løyvehavere rapporteres årlig til Skatteetaten i digitalt format av formidlingsselskapet. Skal denne omsetningen unndras beskatning, må det skje gjennom at løyvehaver ikke fører vanlig regnskap, og tar risikoen på at Skatteetaten ikke kontrollerer, basert på innrapporterte tall fra formidler. Det kan sikkert forekomme, men risikoen ligger der, og ikke i at sjåførene kjører enkeltturer uten å registrere omsetningen.

Også i disse tilfellene skal turen egentlig registreres i taksameteret, men det er det grunn til å tro at mange sjåfører ikke gjør. Slik taksameterregistrering fremstår overflødig både for kunde, løyvehaver, og for bokføring og skatteberegning.

Ny teknologinøytral kontrollutrustning vil løse problemene

Utvalget har foreslått en god løsning på problemet med uregistrert omsetning; å innføre teknologinøytrale krav til kontrollutrustning, som sikrer at all omsetning registreres, uavhengig av hvem som har formidlet turen, og uavhengig av om betaling skjer på den ene eller andre måten. Kontrollutrustningen vil måtte følge kravene i Måleinstrumentdirektivet, og kontrolleres av Justervesenet. Når dette tiltaket er gjennomført vil dokumentasjon av all innkjørt inntekt registreres på en bedre måte enn i dag, og informasjonen som registreres vil kunne formidles til de relevante myndigheter direkte fra løyvehaver, og på de måter og tider som myndighetene foreskriver. Skatteetaten og Justervesenet var involvert i utformingen av det forslaget som var på høring i 2021, og Skatteetaten uttalte både i møte med drosjeutvalget og i høringen den gang at forslaget ville gi godt grunnlag for kontroll.

Utvalget viser at problemene med svart økonomi primært er knyttet til praiemarkedet og enten kontantbetaling eller betaling med Vipps. Et annet mulig tiltak kunnet være å bare kreve egen kontrollutrustning for løyvehavere som opererer i praiemarkedet, og ikke de som kun tilbyr turer som formidles og betales digitalt eller via offentlige kontrakter.

Sentraltilknytning tilfører ingen ny informasjon om omsetning

Sentraltilknytningsplikten gir ikke myndighetene noe mer informasjon om omsetningen til den enkelte løyvehaver, enn løyvehaver og eventuelt den digitale formidlingsplattformen rapporterer inn selv. Det samme gjelder all annen informasjon som sentralen skal samle inn. Den sikrer bare at omsetning først rapporteres inn til sentralen, parallelt med at samme omsetning føres inn i selskapets regnskap, som så ligger til grunn for skatte- og avgiftsberegning. Unndratt omsetning – for eksempel kontantsalg eller betaling gjennom Vipps, som ikke registreres i taksameter eller i en formidlingsapp, forblir urapportert og fanges heller ikke opp av sentralen.

Det er dermed ikke noe ved sentralen som direkte hindrer svart økonomi. Sentralen bare sikrer at samme registrerte omsetning rapporteres en ekstra vei; fra løyvehaver til sentral, og videre til Skatt. Samtidig som den samme omsetningen uansett rapporteres fra løyvehavers regnskap til

skatt. Omsetning som ikke registreres, forblir unndratt begge informasjonsløp.

Når løyvehaver formidler tjenester gjennom digitale plattformer som Uber, Bolt eller Yangoo, formidles omsetning fra den digitale formidlingsplattformen til skattemyndighetene. Krav til rapportering fra digitale plattformer til Skatteetaten er innført i skatteforvaltningslovens § 7-5 syvende og åttende ledd med forskrifter. Disse norske tredjepartsrapporteringsreglene for plattformelskaper og EU-reglene (DAC7) er ikke identiske men temmelig like.

Bestemmelsen i skatteforvaltningsloven § 7-5 syvende og åttende ledd, samt tiende ledd, lyder slik:

§ 7-7. *Kjøp, salg, formidling, leie, utbetalinger mv.*

(...)

(7) Formidler av drosjetjenester og driftsansvarlig for kontrollutrustning skal gi opplysninger fra skiftklappen for løyvehavere som er tilknyttet virksomheten eller kontrollutrustningen.

(8) Den som gjennom en digital formidlings-tjeneste formidler tjenester, utleie av kapitalobjekter som bil, fast eiendom mv. og tjenester i tilknytning til slik utleie, hvor betaling for formidlingen er knyttet til gjennomførte transaksjoner, skal blant annet gi opplysninger om hva formidlingen gjelder og det som er betalt.

(...)

(10) Opplysningsplikten etter fjerde, femte, sjette og syvende ledd gjelder uavhengig av om vedkommende utbetaler eller mottar betalinger selv.

Det er vanskelig å se at sentralen gir noe direkte bidrag til å skape det «økosystem av informasjon», som representantene fra Skatteetaten i møte med utvalget vektla. Bortsett fra, selvfølgelig, at sentralen vil sitte med samme informasjon om drosjevirksomheten, antall turer, lokasjonsdata, og annet, som løyvehaver selv. Det er vanskelig å se at sentraltilknytningsplikt har noen annen virkning i kampen for en hvit drosjenæring, enn at myndighetene kan hente samme informasjon om løyvehaver to eller eventuelt tre steder. Det er per definisjon dublering av kontroll. Sentraltilknytningsplikten er i tillegg en trippel kontroll for omsetning som formidles via digitale formidlings-tjenester som ikke er sentraler.

Forenkling av myndighetenes kontroll skjer best gjennom forbedring av myndighetene

Et argument for sentraltilknytning er forenkling av myndighetskontroll. Dette oppnås gjennom å samle informasjon om løyvehaveres virksomhet ett sted, slik at myndighetene kan kontrollere et lavere antall aktører, for å sikre etterlevelse hos det store antallet løyvehavere. I tillegg oppnås forenklingen indirekte gjennom å pålegge sentralen å drive internkontroll overfor løyvehaverne. Det er disse funksjonene som gjør at tiltakene kanskje kan fremstå som egnet til å sikre hvit økonomi. Disse to funksjonenes nødvendighet må drøftes adskilt.

Forenkling av myndighetenes administrative kontrollrutiner er normalt et svakt argument i en EØS-rettslig vurdering av tiltakets nødvendighet, men fortjener likevel en grundig vurdering her. Det første elementet som svekker dette poenget, er at det ikke er noe i veien for at en enkelt løyvehaver blir sin egen sentral. Hvor mange som gjør det, avhenger av de ulike sentralenes faktiske merverdi for løyvehaver, og av hvor sterke stor-driftsfordelene er. Men lovgivningen åpner for fortsatt fragmentering.

Det grunnleggende poenget i denne drøftelsen er likevel at innføring av sentraltilknytningsplikt ikke endrer på hvem som skal kontrolleres, og hvem som skal etterleve ulike lovkrav. Det er og forblir løyvehaver selv. Det er de som er selvstendige næringsdrivende, og i likhet med alle andre næringsdrivende i norsk økonomi, må etterleve de lover og regler som til enhver tid gjelder. Sentralen er bare et hjelpemiddel for kontrollmyndighetene, ikke et kontrollobjekt i seg selv (annet enn for egen drift). Videre er det ikke sentralen som skal kontrollere løyvehaverne, det er det fortsatt staten som skal gjøre. Sentralen skal kun samle informasjon, som hjelpemiddel for de statlige kontrollmyndighetene, og i tillegg drive kontroll av løyvehavers internkontroll.

Det andre momentet i vurderingen av forenklingsargumentet er at dette allerede skulle ivaretas gjennom innføring av synlige taklamper og løyvenumre på bilene. I den grad det rent visuelle har betydning for myndighetenes kontroll av ulike krav, burde dette tiltaket ha vært utnyttet og evaluert før nye tiltak settes inn. Hadde Samferdselsdepartementet sikret at det i det hele tatt kunne føres tilsyn med om taksametre er installert, som er dagens krav, kunne etterlevelsen økt allerede gjennom kontroll av dette. Problemet er at det bare føres tilsyn med om taksametrene er riktige. Ikke om de finnes.

Neste spørsmål er hvorfor det er slik at myndighetene har vanskeligheter med å kontrollere drosjenæringens etterlevelse av skatte- og avgiftsregler og andre krav. Når hver drosje må ha løyve, og hver bil er knyttet til et løyve, og hver ansatt i hver virksomhet med drosjeløyve allerede rapporteres inn gjennom a-melding; hva er egentlig problemet? Statlige myndigheter kan målrette kontrollen mot alle de som er oppført i løyveregistret. Riktignok er det kommet til et betydelig antall nye løyver etter drosjereformen i 2020, men når det nå er innført garantikrav til hvert løyve, kan man anta at de løyvene som finnes, faktisk er aktive. Det er ikke lett å se hvorfor statens kontrollaktiviteter har så mye å tjene på etablering av nye sentraler for alle de som ikke allerede er koblet til en sentral, når staten allerede har oversikt over de samme virksomhetene i sitt eget register.

Utfordringen fremstår først og fremst å være at myndighetene ikke har tilstrekkelig gode kontrollrutiner. Dette kan skyldes kapasitetsmangel, koordineringsutfordringer, manglende hjemler til deling av informasjon eller andre utfordringer utvalget ikke har kartlagt. Et åpenbart tiltak for mer hvit økonomi i drosjenæringen er derfor å sikre at staten bruker de verktøyene staten har for målrettet og metodisk kontroll. Hadde Norge innført tilsvarende rapporteringskrav som man i EU har gjennom DAC 7-rapporteringen, ville staten fått informasjon også fra plattformsselskapene om innkjørte inntekter ned til den enkelte bil og den enkelte sjåfør. Man kunne til og med gjøre som i de fleste andre land i EU og la kravet om taksameter i bilen være et krav kun til de løyvehavere som ikke benytter en forretningsmodell med forhåndsavtalte priser, slik som er vanlig ved app-formidling. Igjen, hvis myndighetene først og fremst er opptatt av å sikre etterlevelse og kontroll, hadde jobben vært enkel.

Internkontroll kan kontrolleres av staten som i alle andre bransjer

I denne delutredningen foreslår utvalget å gi sentralen et ansvar for å sikre at løyvehaver har et system for internkontroll som dekker relevante lovkrav. I alle andre bransjer er krav om internkontroll nedfelt i offentligrettslig lovgivning, og bedriftenes internkontroll kontrolleres gjennom offentlig tilsyn. I drosjenæringen legger utvalget opp til å privatisere en statlig kjerneoppgave.

Å gi sentralene ansvar for kontroll med internkontrollen bidrar som påpekt til å tilføre sentralene funksjoner som krever organisering og res-

sursbruk på en måte som er gunstig for sentraler som allerede har organisasjoner og ressurser som kan brukes til slike oppgaver. Nye sentraler eller allerede etablerte formidlingsaktører som vurderer å bli sentraler, må investere i organisatorisk kapasitet til å ivareta denne oppgaven. Det blir vanskeligere å være liten sentral, og de konkurransehemmende stordriftsfordelene som påpekes i denne utredningen forsterkes. Slik forsterkes den økonomiske effekten av sentraltilknytningsplikten som restriksjon etter EØS-retten ytterligere.

Den beste løsningen på dette problemet, både i et EØS-rettslig perspektiv, og av hensyn til å sikre at markedet ikke trenger fordyrende og konkurransebegrensende private mellomledd, er å legge oppgaven med å sikre internkontroll til staten. Resonnementet er som anført ovenfor, staten skal uansett kontrollere etterlevelsen. Staten har et register over hvem som skal kontrolleres. Siden staten må utpeke en myndighet – fylkeskommunen – til å kontrollere at sentralene gjennomfører sine oppgaver knyttet til internkontroll, er det enklere for samfunnet som helhet at fylkeskommunene heller gjør denne funksjonen direkte rettet mot løyvehaverne.

På den måten kan fylkeskommunene realisere effektivitetsgevinster for øvrige statlige myndigheter, og avlaste drosjenæringen fra et kostnadsdrivende tiltak. Samfunnet ville dermed kunne få en sterkere effekt av den investeringen i kompetanseheving som allerede er i gang, gjennom de forsterkede krav til kompetanse som ble innført i 2022.

Konklusjon

Sentraltilknytningsplikten innføres fordi den er politisk bestilt av utvalget, ikke fordi utvalget har resonnert fritt og kommet til at dette er den mest rasjonelle løsningen. Alle stordriftsfordeler peker i retning av bedre koordinering og samling av offentlige kontrollfunksjoner, og gjerne mot et mer effektivt og digitalisert kontrollregime.

Det mest åpenbare tiltaket for å sikre hvit økonomi i drosjenæringen er å ta bort ineffektive virkemidler som dagens taksameter og erstatte de med løsninger som er billigere og enklere for løyvehaver, og som gir sikrere grunnlag for kontroll og bedre kvalitativ markedsinformasjon for samfunnet. Innføring av samme rapporteringskrav for plattformer som er vanlig i resten av EU, vil sikre at også disse innrapporterer data i den detaljeringsgrad som god skattekontroll krever.

Slike tiltak skaper ingen konkurransebegrensende reguleringer, og legger til rette for å videreutvikle drosjenæringen som del av en helhetlig transportnæring. Det vil gjøre drosje rimeligere og mer tilgjengelig som transportform. Digitalisering av kontroll og forvaltning vil også bygge inn-sikt gjennom data, som i neste runde gir bedre grunnlag for politikkutvikling og for videreutvikling av det kommersielle tilbudet. Dette forutsetter en bedre organisert forvaltning og at politikken styres mot å nå samfunnsmål.

Sentraltilknytningsplikten er sannsynligvis en ulovlig restriksjon på retten til fri etablering i EØS-avtalen. Dette har utvalget ikke utredet.

*Medlemmene Trevland, Solheim og Lunde har følgende tilsva-
r til medlem Widmes merknader og
dissens:*

Utvalget har vært bredt sammensatt. Det er naturlig at det er uenighet i et offentlig utvalg og at dette kommer til uttrykk i form av særmerknader eller dissenser. I vårt arbeid har næringslivsinteressene vært særlig sprikende og utvalgsmedlem Widme har omfattende særmerknader i dette kapittelet. Her fremkommer det kritikk av blant annet utvalgets mandat, tiden utvalget har hatt til rådighet og omtaler av drosjenæringen som det er ulike oppfatninger om. Drosjenæringen er videre tillagt hensikter som er delvis feilaktige, delvis upresise og mange av påstandene er helt udokumenterte. Disse medlemmene tar avstand fra Widme sine beskrivelser og er enige om at disse isolert sett er egnet til å svekke verdien av det betydelige arbeidet utvalget samvittighetsfullt har lagt ned.

5.2.3 Høringsinstansenes syn

Agder fylkeskommune, felles høringsuttalelse fra 159 drosjeaktører, Innlandet fylkeskommune, Kollektivtrafikkforeningen, LO Norge, Nordland fylkeskommune, Norges Taxiforbund, Pasientreiser HF, Troms fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune og Vestland fylkeskommune støtter forslaget om at løyvehaver kun kan være tilknyttet én sentral.

Agder fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune og Vestland fylkeskommune viser til at tilknytning til kun én sentral vil hindre at drosjesentralene rapporterer flere ganger for samme løyvehaver. I tillegg mener disse fylkeskommunene det vil være enklere for løyveholderne og deres ansatte å forholde seg til ett internkontrollsystem. Norges Taxiforbund mener at dersom løyvehaver er tilknyttet flere sentraler oppstår det utfordrin-

ger knyttet til hvem det skal rapporteres til, hva som skal rapporteres med videre.

Helse Midt-Norge RHF, Helse Sør-Øst RHF og Helse Vest RHF viser til at det er en utfordring at drosjer tilknyttet en drosjesentral også kjører turer for andre aktører i markedet. Dette kan, ifølge helseforetakene, føre til kapasitetsutfordringer og manglende oversikt over tilgjengelige biler for pasienttransport. Helseforetakene uttaler at de derfor ønsker en ny vurdering av om det skal innføres begrensninger på hvor mange sentraler en løyveholder kan være tilknyttet.

I felles høringsuttalelse fra 159 drosjeaktører hevdes det at det sentrale grepet som foreslås er at alle løyveholdere skal være tilknyttet én sentral, kombinert med automatisk registrering av omsetning i fastmontert kontrollutrustning. De 159 drosjeaktørene mener videre at dersom løyveholder skal kunne være tilknyttet flere formidlere, må det understrekes at dette er forhold som må kunne reguleres i den enkelte sentrals vedtekter og/eller avtaler med løyveholderne.

Fast Travel AS viser til at det i praksis allerede fungerer slik at løyveholdere kun er tilknyttet én sentral gjennom avtaleverket mellom løyveholder og de fleste drosjesentraler. Fast Travel AS mener derfor dette er et forslag om regulering som vil få liten effekt.

Abelia støtter ikke forslaget og viser til, og støtter, mindretallsmerknaden fra utvalgsmedlem Widme.

Bolt er imot forslaget om at løyveholder kun kan være tilknyttet én sentral. Bolt mener forslaget er i strid med EØS-retten ettersom det verken er egnet eller nødvendig for å oppnå formålet om å gjøre det enklere for løyveholdere å forholde seg til internkontrollsystemer. Bolt hevder videre at forslaget er basert på en tanke om at det vil være mindre byrdefullt for løyveholder å kun ha én sentral å forholde seg til. Ettersom dagens lovverk gir løyveholder mulighet til å velge hvor mange sentraler de vil være tilknyttet, mener Bolt at det ikke er noe i veien for at løyveholder allerede nå kan forholde seg til bare én sentral. Bolt mener derfor hensynet bak den foreslåtte plikten dermed ikke er reelt, og tiltaket er ikke nødvendig.

Konkurransetilsynet støtter ikke forslaget om at løyveholder kun skal være tilknyttet én sentral og uttaler at det er svært uheldig at muligheten til å være tilknyttet flere sentraler foreslås fjernet. Forslaget vil etter tilsynets vurdering kunne øke markedsmakten sentralen har overfor løyveholder, og redusere fleksibiliteten i markedet. Konkurransetilsynet viser til utvalgets vurdering hvor utvalget mener at de negative virkningene av å

begrense tilknytningen til én sentral, kan motvirkes ved at det vil etableres landsdekkende sentraler. Tilsynet påpeker imidlertid at utvalget ikke vurderer sannsynligheten for etablering av slike landsdekkende sentraler. Tilsynet påpeker videre at utvalget heller ikke har utredet effektiviteten av slike landsdekkende sentraler sammenliknet med de negative virkningene økt markedspekt hos enkelte sentraler kan medføre.

Etter Konkurransetilsynets vurdering har ikke utvalget foretatt en tilstrekkelig utredning av hvor vanskelig internkontroll hos flere sentraler er for løyvehavere, sammenliknet med ulempen det medfører at løyvehavere ikke kan være tilknyttet flere sentraler. Tilsynet mener utvalget burde utredet hvordan løyvehavere og sentraler kunne oppfylt internkontrollplikten dersom løyvehavere var tilknyttet flere sentraler, gitt at de grunnleggende kravene til internkontroll er de samme for alle sentralene. Det er Konkurransetilsynets vurdering at løyvehaver bør stå fritt til å knytte seg til flere sentraler, og selv vurdere om det å forholde seg til flere internkontrollsystemer gjør at tilknytning til flere sentraler blir for vanskelig. Det er etter tilsynets vurdering også uheldig å ikke la løyvehavere være tilknyttet mer enn én sentral når sentraltilknytningsplikt til én sentral øker etableringsbarrierene for nye sentraler, og dermed også øker eksisterende sentralers markedspekt overfor løyvehavere.

Konkurransetilsynet viser til at utvalget redegjør for en konkurranserettslig problemstilling knyttet til hvordan sentralene skal innhente og håndtere mulig konkurransesensitiv informasjon fra løyvehaver i forbindelse med sentralenes internkontroll. Problemstillingen er særlig aktuell der en løyvehaver er tilknyttet en sentral som driver formidlingstjenester, og samtidig kjører for uavhengige formidlere. Konkurransetilsynet påpeker at konkurranseloven forbyr deling av konkurransesensitiv informasjon mellom konkurrenter, og at det ikke er tilstrekkelig at det er egne personer i sentralen som innhenter informasjon knyttet til turer formidlet av eksterne formidlere av drosjetjenester. Selv om en slik informasjonsinnhenting skulle vært pålagt i lov, vil tilgang til informasjonen likevel begrense konkurransen. Det er Konkurransetilsynets vurdering at det burde vært nærmere utredet hvordan problemet med deling av konkurransesensitiv informasjon kan løses, eller utredet andre alternativer for reguleringen.

Konkurransetilsynet støtter utvalgets forslag om at løyvehavere skal kunne være tilknyttet flere formidlere, og at formidling av drosjetjenester ikke skal være en eksklusiv rett for drosjesentra-

ler. Konkurransetilsynet viser videre til at drosjesentraler som driver formidling vil ha insentiver til å nekte løyvehavere å være tilknyttet konkurrerende formidlere. Disse insentivene forsterkes dersom det innføres sentraltilknytningsplikt til én sentral, ettersom dette kan øke sentralens markedspekt. Tilsynet mener derfor at det burde vært utredet nærmere om slike privatrettslige avtaler bør reguleres.

Kollektivtrafikkforeningen støtter forslaget om at løyvehaver kun kan være tilknyttet én sentral og viser til at dette vil hindre at drosjesentralene rapporterer flere ganger, samt at det vil være enklere for løyvehavere og deres ansatte å forholde seg til internkontrollsystemet.

Bergen kommune mener lovforslaget om sentraltilknytningsplikt er uheldig. Adgangen løyvehavere har til å velge mellom de formidlerne som til enhver tid gir dem best inntekt, er en viktig del av konkurransedynamikken i drosjemarkedet. Sentraltilknytningsplikten fjerner sjåførenes fleksibilitet til å kjøre både for tradisjonelle sentraler og for app-baserte mobilitetsplattformer.

Departementet har merket seg at Bolt har en del generelle merknader i sin høringsuttalelse, som særlig knytter seg til sentraltilknytningsplikten. For sammenhengens skyld, gjengir departementet sammendraget av Bolts merknader her. Utover dette er Bolts merknader til de enkelte forslagene gjengitt under de aktuelle punktene. Bolt uttaler at:

«Drosjeutvalget anbefaler i sin andre delutredning blant annet sentraltilknytningsplikt til én drosjesentral for alle løyvehavere og plikt til fastmonterte kontrollutrustning (taksameter). Det er anbefalinger som er konkurransesensitiv, tilgodeser de veletablerte taxiselskapene, gir etdyrere og dårligere tilbud til kundene, og er etter vårt syn i strid med EØS-avtalen.

Bolt mener Drosjeutvalget er politisk motivert og konklusjonen forhåndsbestilt. Statsråden har gjennom tilleggsmandater til utvalget som er unntatt offentlighet styrt konklusjonene i retning av tiltak som ensidig styrker de gamle, veletablerte norske drosjeselskapene og som ensidig svekker nyere teknologiselskaper som leverer drosjetjenester gjennom digitale plattformer og tilhørende apper.

Utredningen har betydelige faglige mangler. Utvalget har ikke gjort en fullstendig vurdering av om forslagene er i tråd med EØS-avtalen, gjør ikke noen reell vurdering av om andre tiltak er egnet til å oppnå formålene med

forslagene, og vurderer heller ikke om de mange tiltakene som allerede er innført etter utvalgets første delutredning gjør ytterligere tiltak overflødige.

Utvalgsflertallet undergraver teknologiens rolle i drosjemarkedet. Forslagene låser alle drosjesjåfører til utdatert, unødvendig og kostbar teknologi som drosjesentraler og fastmonterte taksameter, selv om formålene med reguleringene allerede ivaretas av vår teknologiplattform. Det vil hemme teknologiutvikling og innovasjon i drosjenæringen.

Utvalgets forslag er i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Advokatselskapet Wiersholm har vurdert utvalgets forslag om plikt til å være tilknyttet én sentral, fylkeskommunens skjønnsmessige adgang til å gripe inn i markedet og fastmontert kontrollutrustning, og konkluderer med at forslagene er i strid med EØS-retten (se vedlegg). Vi viser også at Bolt har klaget inn Samferdselsdepartementet til EFTAs kontrollorgan ESA for innføringen av sentraltilknytningsplikt, taksameterplikt og sentralenes plikt til å samle, oppbevare og formidle informasjon til myndighetene, fordi disse tiltakene bryter retten til fri etablering under EØS-avtalen.

Forslagene vil gjøre drosjetilbudet dyrere og dårligere for kundene. Forslagene vil øke kostnadene til aktørene i markedet ved å tvinge dem til å opprette kostbare drosjesentraler de i dag klarer seg uten. Det vil også bli mindre attraktivt å kjøre drosje. Resultatet er mindre konkurranse, høyere priser og et dårligere tilbud til drosjekundene. Tilknytningsplikt til én drosjesentral vil gjøre det umulig for teknologiselskaper som Bolt å operere i Norge, og kan føre til at de store byene mister tusenvis av sjåfører, med en ytterligere forverring av transporttilbudet.

Forslagene vil hemme konkurransen i drosjemarkedet. Forslagene tilgodeser etablerte drosjeselskapers etablerte forretningsmodell og vil virke konkurransevridende. Hvis forslaget om tilknytningsplikt til én sentral får gjennomslag, vil disse selskapene raskt låse sine sjåfører til seg gjennom avtaler som forbyr dem å kjøre for andre formidlere. Innlåsing skaper en massiv etableringsbarriere, noe Konkurransetilsynet har advart mot.

På bakgrunn av dette ber vi Samferdselsdepartementet om å avvise drosjeutvalgets forslag til tilknytningsplikt til én sentral og krav om fastmontert kontrollutrustning.»

5.2.4 Departementets vurdering

Departementet har vurdert utvalgets forslag om at løyvehaver kun kan være tilknyttet én sentral, jf. yrkestransportloven § 9 andre ledd andre punktum.

Departementet har merket seg at utvalget begrunner forslaget med at det blir mindre byrdefullt for løyvehaver å kun tillate tilknytning til én sentral, at det blir vanskeligere for løyvehaverne å ha oversikt dersom løyvehaverne skal kunne få tjenester fra ulike hold og at det vil være større risiko for omgåelse av regelverket dersom ikke én sentral utfører alle de pålagte pliktene. Utvalget påpeker videre at det kan være større risiko for omgåelse av regelverket dersom sentralen ikke utfører alle de lovpålagte pliktene. Departementet antar at utvalget her mener at det er større sjanse for omgåelse av regelverket dersom løyvehaver er knyttet til flere sentraler og det ikke er én sentral som utfører samtlige av de lovpålagte pliktene knyttet til aktiviteten til det enkelte løyvet.

I den første delutredningen, NOU 2023: 22, la utvalget opp til at løyvehaver kunne være tilknyttet flere sentraler. Departementet fremhevet i Prop. 39 L (2023–2024) s. 42, at en viktig begrunnelse for å oppheve sentraltilknytningsplikten i 2020 var å legge til rette for fleksibilitet og innovasjon, slik at aktører med nye forretningskonsept kunne etablere seg i næringen. Departementet mente at denne fleksibiliteten ble videreført og ivaretatt i forslaget i proposisjonen, ettersom forslaget hadde flere mekanismer som skulle sikre at barrieren for å etablere seg i drosjenæringen ikke blir høyere enn nødvendig. Departementet viste til 1) at løyvehaver selv kan velge hvilken sentral vedkommende ønsker å slutte seg til, 2) at enhver som oppfyller objektive krav kan opprette en drosjesentral, og 3) at løyvehaver kan slutte seg til flere sentraler og formidlere.

Departementet uttaler videre i Prop. 39 L (2023–2024) s. 43 at:

«Departementet mener imidlertid at det er behov for en nærmere vurdering av spørsmålet om løyvehavere skal kunne kjøre for flere sentraler. Departementet vil derfor be utvalget gjøre en grundig vurdering av muligheten og mulige løsninger for dette i delutredning II. Departementet støtter i denne omgang utvalgets forslag til rammeverk som ikke krever tilknytning til bare én drosjesentral.»

Departementet viser til at departementets vurderinger knyttet til tilknytning til flere sentraler ble

gjort før utvalget la fram NOU 2024: 15 hvor spørsmål knyttet til kontroll med næringen og regeletterlevelse var tema. Med utvalgets forslag knyttet til blant annet innføring av et internkontrollsystem kan denne vurderingen bli annerledes.

Departementet har merket seg at høringsinstansene har ulike syn på forslaget. Departementet har blant annet merket seg at Norges Taxiforbund mener at dersom løyvehaver er tilknyttet flere sentraler oppstår det utfordringer knyttet til hvem det skal rapporteres til, hva som skal rapporteres med videre. Departementet har merket seg at Fast Travel AS hevder at det i praksis allerede fungerer slik at løyvehaverne kun er tilknyttet én sentral. Fast Travel mener dette er avtalt mellom de fleste løyvehavere og sentraler. Departementet har videre merket seg at Bolt er imot forslaget og mener forslaget er i strid med EØS-retten ettersom det verken er egnet eller nødvendig for å oppnå formålet om å gjøre det enklere for løyvehavere å forholde seg til internkontrollsystemer.

Departementet har merket seg at Konkurransetilsynet er imot forslaget om krav om tilknytning til kun én sentral. Konkurransetilsynet peker på risikoen for at sentralene får økt markedspekt overfor løyvehaverne, og redusere fleksibiliteten i markedet. Departementet merker seg også at Konkurransetilsynet mener sannsynligheten for at det opprettes landsdekkende sentraler ikke er tilstrekkelig vurdert. Departementet har også merket seg at Bergen kommune er imot forslaget med henvisning til at løyvehavers adgang til å velge mellom de tilbyderne som til enhver tid gir dem best inntekt, er en viktig del av konkurransedynamikken i drosjemarkedet. Bergen kommune mener tilknytningsplikten fjerner fleksibiliteten til å kjøre både for tradisjonelle sentraler og app-baserte plattformer.

Departementet mener at alle de tre nevnte mekanismene som utvalget pekte på i sin første delutredning, og som skal sikre at etableringsbarrieren ikke blir for høy, fortsatt vil gjelde selv om retten til å være tilknyttet mer enn én sentral innskrenkes. Løyvehaver kan velge hvilken sentral vedkommende ønsker å slutte seg til og selv om løyvehaver ikke kan være tilknyttet mer enn én sentral, kan løyvehaver motta oppdrag fra flere formidlere. Departementet mener denne muligheten er sentral med tanke på å legge til rette for innovasjon og nye konsept i næringen. Departementet viser her til utvalgets vurdering i punkt 10.3 i NOU 2024: 15, hvor det på s. 130 fremgår at utval-

get mener at dersom det utvikler seg en praksis hvor sentraler privatrettslig krever eksklusiv rett til formidling på vegne av løyvehaver, kan myndighetene innføre ytterligere regulering på området. Eksempler på regulering som er nevnt er å forby at sentraler krever eksklusiv rett til formidling, og å innføre krav om ikke-diskriminerende tilgang til sentraler for løyvehavere. Departementet ser at det er en viss risiko for at store sentraler krever eksklusiv rett til å formidle turer for tilknyttede løyvehavere og dermed oppnår markedspekt. Departementet vil derfor utrede nærmere om det skal være et forbud for større sentraler å kreve eksklusiv rett til formidling for tilknyttede løyvehavere.

Departementet legger til grunn at et krav om at løyvehaver kun kan være tilknyttet én sentral har som formål å skjerpe sentralens kontroll med de tilknyttede løyvehaverne, og dermed bidra til bedre regeletterlevelse blant aktørene i næringen – særlig blant løyvehavere og sjåfører. Løyvemyndighetens tilsyn med interkontrollsystemene vil bidra til at myndighetene kan fange opp overtredelser, og at løyve eventuelt kan kalles tilbake.

Krav om tilknytning til kun én sentral vil også gjøre det enklere for politiet å følge opp uønskede hendelser.

Departementet legger ikke avgjørende vekt på utvalgets begrunnelse om at tilknytning til kun én sentral vil være mindre byrdefullt for løyvehavere. Det ville uansett vært opp til løyvehavere å velge tilknytning til en eller flere sentraler. Departementet legger heller ikke avgjørende vekt på utvalgets begrunnelse for å kun tillate tilknytning til én sentral at det blir vanskeligere for løyvemyndighetene å ha oversikt. Noe annet er at sentralens forutsetninger for kontroll blir bedre som følge av forslaget. Dette adresseres nedenfor.

I det følgende vil departementet gjøre en konkret vurdering av forslaget om tilknytning til kun én sentral opp mot de utfordringene forslaget skal bidra til å løse. Departementet vil også foreta en vurdering av om de samme hensynene kan ivaretas med mindre inngripende tiltak. Denne vurderingen sammenfaller med hvorvidt et krav om tilknytning til én sentral kan begrunnes i den EØS-rettslige læren om tvingende allmenne hensyn. Læren om tvingende allmenne hensyn innebærer at et tiltak eller en restriksjon på retten til etablering må være begrunnet i lovlig tvingende allmenne hensyn for å være tillatt etter EØS-retten. Tiltaket må videre være egnet og nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet.

Behovet for å kun tillate tilknytning til én sentral

Departementet viser til vurderingen knyttet til at manglende regeletterlevelse er en velkjent utfordring i drosjenæringen, jf. punkt 5.1.4. Her fremgår det at departementet legger til grunn at det er påvist at drosjevirkosomhet er en risikonæring knyttet til overholdelse av regelverk. Dette skyldes ikke alltid manglende vilje til å overholde regelverket, men er også et resultat av det omfattende og fragmenterte regelverket aktørene er underlagt. Dette gjelder særlig løyvehaverne selv, jf. omtalen av dette over og i utvalgets omtale av regelverk løyvehaverne skal forholde seg til i NOU 2024: 15 kap. 9.

Med sentraltilknytningsplikten, kravet om og til taksameter/kontrollutrustning, løyvehavers rapporteringsplikter, sentralens plikter og forslaget om et internkontrollsystem, legger departementet opp til å sikre et høyt beskyttelsesnivå for næringen. Samlet skal disse tiltakene sørge for å ivareta hensynet til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, hvit økonomi, personsikkerhet, forbrukervern, vern av arbeidstakere og trafikkisikkerhet. For å sikre at de nevnte tiltakene ivaretar disse hensynene, er det helt essensielt å legge til rette for at aktørene etterlever regelverket. Etter gjeldende rett skal regeletterlevelse ivaretas blant annet gjennom krav om taksameter, sentraltilknytningsplikt og tredjepartsrapportering. Utvalgets forslag om å innføre internkontroll i næringen vil bidra ytterligere til regeletterlevelse.

Etter departementets vurdering er sentraltilknytningsplikten med tilhørende plikter for løyvehaver og sentral, sammen med forslaget om internkontroll, egnede og nødvendige tiltak for å ivareta ovennevnte hensyn. Det er imidlertid departementets vurdering, at en adgang til å være tilknyttet flere sentraler vil medføre større risiko for omgåelse av ulike deler av regelverket.

Departementet vil i det følgende vurdere hvilken merverdi tilknytning til kun én sentral gir når det gjelder regeletterlevelse knyttet til å beregne riktig pris og sikre riktig rapportering av inntjening og posisjonsdata og med tanke på å ivareta hensynene til forbrukervern, personsikkerhet og hvit økonomi. Departementet legger til grunn at innføring av et slikt krav vil være betinget av at det bidrar til måloppnåelse utover kravet om sentraltilknytning alene.

Sentraltilknytningsplikten, sammen med forslaget om internkontroll, vil i stor grad bidra til kontroll med at løyvehaver overholder regelverket. Kravet om at betaling for alle turer skal registreres i godkjent kontrollutrustning hos en

drosjesentral løyvehaver er tilknyttet, sammen med forslaget om at bestilte turer automatisk skal registreres i kontrollutrustningen, vil bidra til regeletterlevelse også blant formidlere av drosjetjenester og løyvehaverne som benytter seg av disse. For turer som er bestilt gjennom drosjesentral vil den enkelte sentral ha full oversikt over turene den formidler.

Departementet ser at det kan være behov for ytterligere tiltak for å sikre regeletterlevelse. Dette gjelder særlig tilfeller hvor sjåføren manuelt legger inn informasjon om turen eller kansellering av turen i kontrollutrustning/taksameter.

Dette omfatter situasjoner hvor det er en forutsetning at sjåføren registrerer praieturer og turer bestilt på telefon direkte til løyvehaver/sjåfør manuelt i taksameteret, eventuelt annen kontrollutrustning. Dette vil være tilsvarende som registrering i kassaapparat i en butikk og så videre. Det er vanskelig å ettergå at dette skjer i enhver situasjon. Sjåføren kan glemme å legge inn opplysningene, eller unnlate det ut fra et bevisst ønske om å omgå regelverket. Manglende registrering av turen på denne måten, både ved å kansellere en bestilt tur og ikke-registrering av praieturer, medfører blant annet at turens omsetning ikke registreres.

Dette omfatter også situasjoner hvor sjåfør kansellerer en bestilt tur, men turen likevel gjennomføres. Departementet antar at dette kan skje uavhengig av om turen formidles via sentral eller annen formidler, og uavhengig av om turen kommer automatisk inn i taksameteret. Ved å registrere turen som bomtur i taksameteret/kontrollutrustning, vil ikke inntjening for turen rapporteres til sentralen. Sjåføren kan da motta betaling kontant eller på vipps uten at det registreres som omsetning. Departementet legger til grunn at det vil framkomme i taksameteret at sjåføren har kansellert turen.

Departementet legger også til grunn at krav om tilknytning til kun én sentral vil gjøre det enklere for politiet å følge opp uønskede hendelser. Det er flere eksempler, også fra den senere tid, på saker om overgrep i drosjer. Uønskede hendelser kan skyldes både passasjeren og sjåføren. I situasjoner hvor det er indikasjoner på en pågående hendelse i en drosje, er det viktig at politiet har rask tilgang til informasjon om hvor drosjen befinner seg. Departementet viser til at det under en pågående hendelse vil være raskere for politiet å få ønsket informasjon om hvor drosjen befinner seg om de kan henvende seg direkte til én sentral, enn om de må bruke tid på å finne ut hvilken av

flere sentraler som har den relevante informasjonen.

Egnethetsvurdering – hvordan krav om tilknytning til kun én sentral vil bidra til å løse de skisserte utfordringene

Situasjonene beskrevet i avsnittet over kan oppstå uavhengig av om løyvehaver er tilknyttet én eller flere sentraler. Etter departementets vurdering, vil likevel sentralen, ved tilknytning til kun én sentral, ha bedre forutsetninger for å fange opp slik adferd fra tilknyttede løyvehavere og deres sjåfører. Når løyvehaver kun er tilknyttet én sentral vil denne sentralen ha bedre oversikt slik at den lettere kan oppdage uregelmessigheter, for eksempel basert på om løyvehaver har mindre inntjening enn forventet, eller har uvanlig mange kansellerte turer. Sentralen vil også ha et sammenligningsgrunnlag mot andre løyvehavere, og kontinuitet over tid for å vurdere den enkelte løyvehavers adferd og dermed hva som er en forventet og akseptabel kansellering og eventuell kjøring uten passasjer.

Departementet er oppmerksom på at løyvehaver/sjåfør også kan bruke drosjen til privat kjøring. Det kan være vanskelig for sentral og myndigheter å påvise svart kjøring dersom løyvehaver hevder at bilen er brukt til privat kjøring. Departementet mener imidlertid at det også i disse situasjonene vil være enklere for én sentral å avdekke brudd, enn når løyvehaver er knyttet til flere sentraler. For kjøring uten passasjer som blir foretatt innenfor et skift vil sentralen få informasjon fra skiftlappen og rapport fra taksameteret som viser hver enkelt salgstransaksjon. Det følger av bokføringsforskriften at skiftlappen for hvert skift skal inneholde blant annet klokkeslett for skiftets begynnelse og slutt, antall turer, totale og besatte kilometer med videre. Dette er informasjon sentralene kan bruke når de vurderer den enkelte løyvehavers adferd og omsetning. I tilfeller hvor en drosje kjører uvanlig mye uten inntjening i løpet av et skift er det nærliggende for sentralen å undersøke nærmere om det dreier seg om svart kjøring. Det vil være enklere for en sentral å ha dialog med løyvehaver for å avdekke om kjøring uten inntjening er svart kjøring eller privatkjøring når løyvehaver kun er tilknyttet den ene sentralen. Det kan være mer krevende å skille mellom svart kjøring og privatkjøring utenom skift. Departementet antar likevel at det vil være enklere for sentralen å fange opp indikasjoner på avvik basert på informasjon om besatte og totale

kilometer, når løyvehaver kun er tilknyttet én sentral.

Internkontrollsystemet vil gi sentralen mulighet for og insentiv til å følge med på adferd som beskrevet over. At inntjening for alle turer skal registreres hos én sentral vil også gi sentralen godt grunnlag for å reagere på uregelmessigheter.

Departementet mener videre at krav om tilknytning til kun én sentral er et egnet tiltak for å sikre at politiet kan få rask tilgang til informasjon om hvor drosjen befinner seg, noe som kan være avgjørende for oppfølging av pågående hendelser. At løyvehaver kun er tilknyttet én sentral, vil gjøre at politiet ikke må bruke tid på å finne ut hvilken sentral løyvehaver kjører for med tanke på å innhente relevant informasjon.

Departementet har merket seg høringsinnspillet fra Fast Travel AS som hevder at det i praksis allerede fungerer slik at løyvehaverne kun er tilknyttet én sentral. Fast Travel mener dette er avtalt mellom de fleste løyvehavere og sentraler. Departementet mener imidlertid ikke det er tilfresstillende at de fleste praktiserer det på denne måten. For å oppnå målsettingene bak forslaget om tilknytning til kun én sentral må kravet gjelde for alle løyvehavere.

Departementet viser videre til Konkurransetilsynets merknader når det gjelder utfordringer knyttet til deling av konkurransesensitiv informasjon i forbindelse med tilknytning til én sentral. Konkurransetilsynet mener problemstillingen er særlig aktuell der løyvehaver er tilknyttet en sentral som driver formidlingstjenester, og samtidig kjører for uavhengige formidlere. I slike tilfeller skal sentralen også hente inn konkurransesensitiv informasjon om turer som formidles av eksterne formidlere. Departementet viser til utvalgets vurdering hvor det fremgår at en mulig løsning, er å stille krav om at sentraler som driver formidling må håndtere eventuelle konkurransesensitive opplysninger de mottar om andre formidlere på en slik måte at opplysninger ikke kan tilfalle deres egne formidlingstjenester. Departementet vil eventuelt se nærmere på problemstillingen.

Departementet mener på denne bakgrunn at et krav om tilknytning til kun én sentral, kombinert med kravet om internkontroll, blant annet vil bidra til å fange opp sjåfører og løyvehavere som ikke overholder regelverk knyttet til riktig bruk av taksameter/kontrollutrustning. Det er og har vært svært utfordrende å sikre at praieturer registreres riktig i taksameteret og at verken praieturer eller bestilte turer kanselleres selv om turen likevel gjennomføres. Et krav om tilknyt-

ning til kun én sentral vil etter departementets vurdering bidra til å sikre et høyt beskyttelsesnivå for næringen ved at oppdagelsesrisikoen ved feilbruk og juks knyttet til registrering av turer og omsetning, vil bli betydelig høyere.

Departementet mener på denne bakgrunn at kravet om at løyvehaver kun kan være tilknyttet én sentral er egnet for å sikre et høyt beskyttelsesnivå i næringen, økt oppdagelsesrisiko knyttet til avvik og dermed bedre regeletterlevelse.

Vurdering av om tiltaket er proporsjonalt – nødvendighetsvurdering

For å være lovlig etter EØS-avtalen og læren om tvingende allmenne hensyn må et tiltak videre være nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet. Som en del av denne vurderingen har departementet vurdert om hensynet kan ivaretas med mindre inngripende tiltak og om tiltaket er innrettet på en hensiktsmessig og proporsjonal måte for å ivareta hensynet til regeletterlevelse og bidra til at sentralene har en skjerpet kontroll med de tilknyttede løyvehaverne.

Som nevnt over har regeletterlevelse vært en vedvarende utfordring i næringen i lang tid. Dette gjelder blant annet overtredelse av regelverk knyttet til riktig registrering av turer for å sikre at omsetning blir registrert.

Departementet viser til at vurderingen av kravet om internkontroll ovenfor, tilsier at å pålegge sentralene et overordnet ansvar for å gjennomføre internkontrollen innebærer at den nye strukturen i næringen blir brukt til å fremme økt regeletterlevelse. Innføringen av et internkontrollsystem vil, etter departementets vurdering, bidra til styrket oppnåelse av hensynene bak sentraltilknytningsplikten fordi den i stor grad bidrar til at målene med plikten nås.

Det er derfor departementets vurdering at tiltakene som skal bidra til å sørge for regeletterlevelse ikke får full effekt dersom en løyvehaver kan være tilknyttet flere sentraler. Næringen har tradisjonelt vært preget av enkeltpersonforetak, hvor den enkelte har én drosje og ett løyve. Ordlyden i forslaget til § 9 andre ledd andre punktum krever at «løyvehaver» kun er tilknyttet én sentral uavhengig av hvor mange løyver løyvehaver måtte ha. Dette vil gi sentralen oversikt og dermed kontroll over samtlige av tilknyttede løyvehaveres løyver og sentralen vil på denne måten kunne føre effektiv kontroll med løyvehaverne.

Pliktene knyttet til sentraltilknytningsplikt, sentralens plikt til innsamling og lagring av informasjon fra løyvehaver, og tredjepartsrapportering

til myndighetene, skal gi sentralen kontroll over den enkelte løyvehavers virksomhet som er tilknyttet den aktuelle sentralen. Det er på den måten eventuell ulovlig adferd eller forsøk på dette vil kunne avdekkes. Dersom en løyvehaver er tilknyttet flere sentraler pulveriseres ansvaret fordi det vil være en større eller mindre del av løyvehavers drift de ulike sentralene ikke har oversikt over. Ved tilknytning til flere sentraler vil det være krevende for den enkelte sentral å få oversikt over inntjeningen fra annen kjøring enn den som foretas for nettopp den sentralen. Øvrig kjøring kan være for en annen sentral eller det kan være svart kjøring eller privat kjøring, jf. over. Ved tilknytning til flere sentraler vil det dermed ikke være like aktuelt for sentralene å reagere for eksempel når et løyve har mindre omsetning enn forventet, fordi sentralen kan legge til grunn at den manglende omsetningen skyldes at løyvehaver har rapportert turene til en annen sentral. Departementet mener på denne bakgrunn at et krav om tilknytning til kun én sentral vil sørge for at juks knyttet til bruk av taksameter, manglende registrering av turer, kansellering av turer med videre blir fanget opp.

Departementet viser til at utvalget i NOU 2023: 22 uttalte at når løyvehaver er tilknyttet flere sentraler må løyvehaver ved det enkelte transportoppdraget gjøre det klart for både kunden og sentralen hvilken sentral oppdraget skjer i tilknytning til. Det kan argumenteres for at sentralen dermed får nødvendig oversikt over hvilken sentral det kjøres for. Departementet mener imidlertid et slikt krav ikke er like effektivt for å sikre at sentralen har kontroll på at tilknyttede løyvehavere følger regelverket, som et krav om tilknytning til kun én sentral har. På samme måte som løyvehaver kan la være å registrere turer i taksameteret, kan løyvehaver unnlate å opplyse sentralen om transportoppdraget. Hvis løyvehaver kun kan være tilknyttet én sentral, vil det øke oppdagelsesrisikoen for situasjoner hvor løyvehaver unnlater å følge regelverket og dermed bidra til å forebygge, avdekke og avhjelpe regelbrudd.

Departementet mener ikke det gir tilstrekkelig kontroll om sentralen får rett til å be om informasjon fra annen sentral i stedet for fra løyvehaver. Det vil være praktiske utfordringer knyttet opp mot konkurranseloven § 10. Departementet mener det er en mer hensiktsmessig løsning med tilknytning til kun én sentral, slik at løyvehaver ikke kan peke på kjøring for annen sentral som begrunnelse for eksempel uvanlig lav omsetning.

Departementet viser til at det følger av forslaget om innføring av internkontroll at sentralen må følge opp avvik som avdekkes i forbindelse med internkontroll. Tilsynsmyndigheten (fylkeskommunen) vil følge opp sentralenes arbeid med internkontroll og hvordan eventuelle avvik følges opp. Dersom sentralens oppfølging av internkontrollen ikke er tilfredsstillende, er det foreslått at tilsynsmyndigheten kan kreve retting. Dersom rettingspålegget ikke følges opp vil løyvemyndigheten kunne trekke tilbake sentralløyvet. Sentralene vil dermed ha sterke insentiver til å bidra til at tilknyttede løyvehavere driver virksomheten sin i overenstemmelse med gjeldende regelverk.

Departementet viser videre til at det er et mål å ha et høyt beskyttelsesnivå for å sikre at de overordnede hensynene blir ivaretatt og mener at dette lovforslaget, sammen med de allerede innførte endringene i drosjereguleringen, vil gi mer effektiv kontroll med løyvehaverne, og bidra til bedre regeletterlevelse i næringen på en måte tidligere regelverk ikke har gjort.

Departementet legger vekt på at forslaget ikke begrenser løyvehavers adgang til å benytte seg av andre formidlere av drosjetransport, og at løyvehaver står fritt til å bytte sentral. Departementet er oppmerksom på at det er en viss risiko for at sentralene får stor markedspekt overfor løyvehaverne, særlig om sentralene i stor grad krever eksklusiv rett til å formidle tjenester på vegne av løyvehavere. Som nevnt over vil departementet vurdere å begrense sentralenes adgang til å kreve eksklusivitet til formidling av drosjetjenester dersom det viser seg at dette fører til for stor markedspekt for sentralene. Det kan også være en mulighet å sette som vilkår at sentralene ikke kan nekte tilknytning til flere formidlere uten saklig grunn.

Departementet mener på denne bakgrunn at kravet om at løyvehaver kun kan være tilknyttet én sentral er nødvendig for å sikre et høyt beskyttelsesnivå i næringen, økt oppdagelsesrisiko knyttet til avvik ved bruk av taksameter og regeletter-

levelse. Departementet mener forslaget om tilknytning til kun én sentral, kombinert med innføring av internkontroll også vil virke preventivt ved at aktørene forstår at avvik og feilrapportering med videre i økt grad vil fanges opp.

Departementet støtter derfor forslaget i yrkestransportloven § 9 andre ledd andre punktum om at løyvehaver kun kan være tilknyttet én sentral og mener forslaget er egnet og nødvendig for å forebygge, avdekke og avhjelpe regelbrudd.

Departementet har merket seg dissensen fra utvalgsmedlem Widme. I den grad dissensen gjelder selve sentraltilknytningsplikten og samsvar med EØS-retten, viser departementet til at dette ble grundig vurdert ved innføringen av sentraltilknytningsplikten. Det framgår av vurderingene i Prop. 39 L (2023–2024) om endringer i yrkestransportloven, at sentraltilknytningsplikten skal ivareta tvingende allmenne hensyn. Departementet har i Prop. 39 L (2023–2024) gjort grundig rede for departementets syn på sentraltilknytningsplikten og pliktene som er lagt på sentralen, og at departementet mener dette er egnede og nødvendige tiltak for å ivareta de aktuelle allmenne hensynene, herunder sikkerhet, hvt økonomi og forbrukervern. Departementet redegjør i Prop. 39 L (2023–2024) blant annet for sin vurdering av at de samme hensynene ikke kan ivaretas på en mindre inngripende måte, herunder ved bruk av kontrollutrustning.

Departementet har merket seg at Bolt i sin høringsuttalelse fremmer flere av de samme synspunktene som de som fremkommer i dissensen. Blant annet mener Bolt at utvalget ikke har gjort en fullstendig vurdering av EØS-retten i sine utredninger, og om andre tiltak enn de foreslåtte er egnet til å oppnå formålene med forslagene. Departementet er ikke enig med Bolt i dette, og vil igjen fremheve at samsvaret med EØS-retten er grundig vurdert i Prop. 39 L (2023–2024). Bolts merknader til de konkrete forslagene i denne proposisjonen er vurdert under de aktuelle punktene i proposisjonen.

6 Retting av inkurier i lov om gjennomføring av fellesregler om innenlands transport i EØS-avtalen

6.1 Bakgrunnen for lovforslaget

I lov om gjennomføring av fellesregler om innenlands transport i EØS-avtalen må det gjøres enkelte oppdateringer av henholdsvis benevnelsen av domstolene i EU i § 2 andre ledd og henvisningen til konkurranseloven i § 3 første ledd.

I § 2 er det vist til «EFs førsteinstansdomstol» og «EF-domstolen». Disse heter nå henholdsvis Underretten ved Den europeiske unions domstol og Den europeiske unions domstol (EU-domstolen).

I § 3 er det en henvisning til straffebestemmelsen i konkurranseloven § 30. Denne bestemmelsen er flyttet til konkurranseloven § 32.

Forslagene til endringer i lov om gjennomføring av fellesregler om innenlands transport i EØS-avtalen innebærer ingen materielle endringer. Det er kun en oppdatering av navnene på domstolene i EU-systemet og henvisning til straffebestemmelsen i konkurranseloven.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Tiltak rettet mot å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet

7.1.1 Virkninger for offentlige myndigheter

Forslaget til ny § 9 b (ny § 9 a etter omnummering) første ledd i yrkestransportloven om å legge ansvaret for å vurdere tilbudet til enkeltturmarkedet som del av et helhetlig transporttilbud til fylkeskommunen, og forslaget til ny § 9 b andre ledd om at fylkeskommunen kan iverksette tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, innebærer ingen realitetsendring i ansvarsforholdene eller tiltaksmuligheter for fylkeskommunene. Departementet legger derfor til grunn at disse forslagene i seg selv ikke innebærer økt administrasjon eller økte kostnader for fylkeskommunene.

Justeringene i enerettsmodellen i yrkestransportloven § 9 a gir fylkeskommunene større fleksibilitet ved tildeling av enerett. Dette omfatter blant annet større fleksibilitet når det gjelder hvilket område eneretten skal gjelde for, og at fylkeskommunen kan gjøre eneretten gjeldende også i kontraktmarkedet når det er nødvendig for å sikre tilbudet.

Forslaget i ny § 9 b tredje ledd om foreleggelsesplikt og plikt til å vurdere og ta hensyn til virkningene av kontrakten på andre deler av transporttilbudet, vil innebære noe økt administrasjon for fylkeskommunene og andre berørte myndigheter. Departementet antar denne plikten kan medføre noe økt administrativt ressursbruk. Departementet legger til grunn at fylkeskommunen bør kompenseres for denne plikten, men at kompensasjonsbehovet vil være begrenset. Departementet viser imidlertid til at sentraltilknytningplikten, som fikk full virkning fra 1. april 2025, vil bidra til at fylkeskommunene får bedre tilgang til relevant informasjon om drosjetilbudet i fylket. Dette vil gjøre det enklere for fylkeskommunene å vurdere om, hvor og i hvilken utstrekning, det er behov for å iverksette tiltak for å sikre drosjetilbudet. Departementet mener at reglendingene, når de ses samlet, kan bidra til å lette

fylkeskommunenenes administrasjon for å sikre drosjetilbudet.

En forutsetning for at fylkeskommunene skal iverksette tiltak, er at de har tilstrekkelig kompetanse om hvordan de skal gjøre det, og tilstrekkelige ressurser til å ivareta ansvaret. Viktig kompetanse er kunnskap om offentlige anskaffelser og statsstøtte, og budsjettprosesser. Departementet viser til at fylkeskommunene har slik kompetanse tilgjengelig i avdelingene, eller administrasjonsselskapene, med ansvar for kollektivtransport. Ettersom det ikke er en ny oppgave for fylkeskommunene å vurdere og iverksette tiltak i drosjemarkedet, mener departementet ikke at fylkeskommunene skal tilføres økte midler for å ivareta oppgavene som følger av de foreslåtte endringene i yrkestransportloven §§ 9 a første og andre ledd og 9 b. Som nevnt legger departementet til grunn at fylkeskommunene bør kompenseres for plikten etter § 9 a tredje ledd, til å forelegge, og vurdere og ta hensyn til virkningene av kontrakten på andre deler av transporttilbudet.

Departementet legger til grunn at justeringene i enerettsmodellen og insentivene til samordning på tvers av forvaltningsnivå, vil gi fylkeskommunene større muligheter for å oppnå et tilfredsstillende transporttilbud uten å tilføre midler til støtteordninger eller kjøp av tjenester.

I den grad vurderingene av behovet for enerett og tildelingsprosessene er krevende, herunder de rettslige vurderingene, kan det være hensiktsmessig å legge til grunn veiledninger eller maler for vurderingene. Departementet viser til at det er gitt veiledning om vurderingene knyttet til fremgangsmåten for tildeling av enerett i Prop. 70 L (2018–2019). Om fylkeskommunen mener det er behov for ytterligere veiledning eller maler om rammene for bruk av tiltak i fylkeskommunene, kan de, eventuelt i fellesskap, ta initiativ til å utarbeide ytterligere retningslinjer.

Forslaget om at fylkeskommunen skal ha større frihet til å vurdere i hvilke områder det er behov for enerett, innebærer at fylkeskommunene kan måtte bruke noe mer ressurser på å vurdere riktig avgrensning av eneretter både markedsmessig og EØS-rettslig. Departementet mener imidler-

tid økt ressursbruk på dette vil være begrenset. Gjeldende terskelverdier vil gi en indikasjon om når fylkeskommunene bør være ekstra aktsomme i sine vurderinger av hvor enerett kan tildeles.

Samferdselsdepartementet vil, i samarbeid med Kommunal- og distriktsdepartementet, og i tråd med anbefalingen fra utvalget, ta initiativ til at det blir gjort en utredning av behovet for økt overføring av midler til fylkeskommunene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

7.1.2 Virkninger for aktører i drosjenæringen

Departementet legger til grunn at de foreslåtte tiltakene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet vil føre til at fylkeskommunene i noe større grad vil inngå kontrakter for å sikre tilbudet i enkeltturmarkedet. Inngåelse av offentlige kontrakter forutsetter at fylkeskommunene følger prinsipper om offentlige anskaffelser, og benytter anskaffelsesregelverket der det gjelder direkte.

For å delta i offentlige anbud, må løyvehavere, sentraler og andre kvalifiserte tilbydere ha anbuds-kompetanse, fasiliteter og kapasitet for å delta i konkurransene og overholde avtaleforpliktelsene. Dersom de ikke har slik kompetanse fra før, vil de måtte tilegne seg dette. Aktørene må også oppfylle konkrete kvalitets- og sikkerhetskrav, og må kunne dokumentere finansiell kapasitet. Kontraktene stiller vanligvis også konkrete krav til materiell som for eksempel rullestoltilpassing, baksystemer, rapportering og avvikshåndtering. Store kontrakter med mange og kompliserte krav til leveransene, kan gjøre det vanskelig for små sentraler og løyvehavere å delta i anbud og vinne offentlige kontrakter. Departementet vil likevel understreke at mange aktører i drosjemarkedet har nødvendig kompetanse, og erfaring med anbudsprosesser – ikke minst fra kontraktmarkedet. Mindre aktører vil kunne samarbeide om å sikre nødvendig kompetanse, for eksempel gjennom drosjesentraler. Økt utlysning av kontrakter kan gi aktørene større forutsigbarhet for oppdrag, særlig om de tildeler eneretter. Departementet mener derfor at økt bruk av kontrakter og andre tiltak langt på vei vil være en fordel for aktørene i markedet.

Departementet forventer at tiltakene som er foreslått, vil gi det offentlige flere verktøy og mer fleksibilitet til å tilpasse offentlige kjøp og tildeling av eneretter slik at størrelsen på kontraktene som tildeles kan utformes på en måte som vil sikre god nok konkurranse. Det vil kunne gi flere løyvehavere og sentraler mulighet til å delta i offentlige

anbud, avhengig av hvordan det offentlige velger å utforme anbudene sine. Sentraler og lokale løyvehavere kan også være underleverandører i kontrakter.

Departementet forventer også at fylkeskommunene ved utlysning av kontrakt kan stille krav til tilgjengelighet og drift som kan være mer krevende for aktører å levere på. Det kan redusere tilgangen til enkeltturmarkeder for aktører som driver på deltid, har små virksomheter eller som ikke kan eller ønsker å tilby en kontinuerlig tjeneste, og for aktører som taper konkurransen om kontraktene. Det kan også redusere tilgangen til kontraktmarkedet for de som leverer på kontrakter i områder som i framtiden vil kunne samordnes med eneretter. Samtidig forventer departementet at det med økt kjøp av tjenester og tildeling av eneretter kan skapes markedsgrunnlag i områder som i dag ikke er betjent. En virkning av forslagene kan derfor også være at det oppstår nye markedsmuligheter for aktører som har mulighet til å forplikte seg til slik drift som enerettene spesifiserer.

Departementet forventer videre at plikten som er lagt på offentlige myndigheter til å vurdere, og ta hensyn til, virkninger av kontrakten for andre deler av drosjemarkedet og for andre offentlige kjøpere av drosjetjenester, kan bidra til å redusere negative virkninger for løyvehavere og sentraler av utvidet bruk av offentlige kjøp og tildeling av eneretter. Plikten vil blant annet kreve at offentlige myndigheter vurderer om kravene som stilles i offentlige anbud er for kostbare eller vil føre til at enkelte aktører, særlig små lokale løyvehavere, mister muligheten til å delta i offentlige anbud eller vil tvinges til å legge ned tjenestene sine i enkeltturmarkedet.

7.1.3 Virkninger for kundene

Departementet forventer at de foreslåtte tiltakene som er rettet mot å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, jf. forslag til § 9 a og justeringer i § 9 b, vil bidra til et bedre drosjetilbud for kunder i distriktene. Departementet forventer at drosjetilbudet i distriktene vil bli mer tilgjengelig ved at det tilbys drosjetjenester oftere og i større omfang.

At fylkeskommunene i større grad forventes å inngå kontrakter for å sikre tilbudet i enkeltturmarkedet, vil kunne legge til rette for at det etableres drosjetilbud i områder hvor aktørene i næringen i dag ikke har bedriftsøkonomiske insentiver til å tilby et tilfredsstillende drosjetilbud på eget initiativ. Departementet forventer at økt

inngåelse av kontrakter vil bidra til at flere kunder i distriktene vil få tilgang til drosjetjenester i framtiden.

Departementet legger til grunn at det i dag er et betydelig antall områder i landet hvor det er samfunnsøkonomisk, men ikke bedriftsøkonomisk, lønnsomt å opprette drosjetilbud. Kunder i disse områdene vil derfor kunne få et bedre drosjetilbud når fylkeskommunene får mer fleksible virkemidler for å sikre at drosjetilbudet i fylket er tilfredsstillende. Departementet forventer at fylkeskommunene vil sette i gang tiltak nettopp der hvor det er samfunnsøkonomisk lønnsomt, men ikke bedriftsøkonomisk lønnsomt, for å tilby stort nok omfang av drosjetjenester.

7.2 Kontrollutrustning

Forslag om å bytte ut ordet «taksameter» i yrkestransportloven § 9 andre ledd med «kontrollutrustning», vil i seg selv ikke innebære økt administrasjon eller økte kostnader for offentlige myndigheter, næringen eller kundene. Det følger av gjeldende rett at drosjer skal ha taksameter. Å bytte ut ordet taksameter med kontrollutrustning i loven skal bidra til å gjøre loven teknologinøytral. Det vil da bli mulig å stille teknologinøytrale krav til kontrollutrustning dersom det på et senere tidspunkt blir aktuelt å åpne for andre kontrollutrustninger enn taksameter.

Forslag om at bestilling av og betaling for bestilt drosjetransport automatisk skal registreres i kontrollutrustningen, vil i noen tilfeller kreve at det utvikles løsninger som kan gjennomføre dette. Taksameter eller taksametersystemet har i dag funksjoner som kan sende bestilte turer rett til taksameteret slik at bestillingen blir registrert. For andre kontrollutrustninger vil det måtte utvikles løsninger for å automatisk sende bestillingen til kontrollutrustningen. Dette vil medføre utviklingskostnader for systemer som i dag ikke sender bestilte turer direkte til taksameteret, for eksempel apper.

Kravet om at kontrollutrustningen skal ha fast tilknytning til bilen gjennom fysisk kobling eller på annet sikkert vis innebærer ikke umiddelbart kostnader for aktører eller myndigheter. Dersom det blir fastsatt teknologinøytrale krav til kontrollutrustning, vil kravet medføre kostnader dersom det utvikles nye kontrollutrustninger som ikke er taksameter. Taksameter er i dag tilknyttet bilen gjennom en fysisk tilkobling. Lovbestemmelsen åpner for at kontrollutrustningen kan knyttes til bilen på annet sikkert vis enn fysisk tilkobling når

det framgår av forskrift fastsatt av departementet. Departementet er ikke kjent med at det i dag finnes en tilknytning uten fysisk tilkobling. Dette vil måtte utvikles og sannsynligvis medføre noe utviklingskostnader for aktørene i næringen.

I høring av forskrift om kontrollutrustning i drosje av 2021, er det gitt en grundig beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene av å innføre funksjonskrav til kontrollutrustning. Det vises her til høringen kapittel 7 der konsekvensene er angitt for både offentlige myndigheter, kunder og næringsliv. Nedenfor gjengis hovedtrekkene av vurderingene.

Helt overordnet skal forslaget gi samfunnsmessige gevinster ved å legge til rette for mer fleksibilitet for aktørene i drosjenæringen, og bidra til et bedre og mer differensiert drosjetilbud til kundene. Forslaget skal også legge til rette for bedre kontroll, og skal sikre politi og skattemyndigheter gode muligheter for oppfølging av sikkerhet og hvit økonomi i drosjenæringen.

For offentlige myndigheter knytter konsekvensene ved forslaget seg først og fremst til tilsyn med kontrollutrustningene. Ansvar for tilsynet innebærer at Justervesenet må sette av tilstrekkelige ressurser til oppfølging. Kostnadene ved tilsynet vil dekkes gjennom avgift fra næringsaktørene. De totale kostnadene for tilsyn med kontrollutrustning, inkludert tilsyn med taksameter, forventes å bli lavere enn kostnaden ved dagens taksametertilsyn.

Statens vegvesen og løyvermyndighetene (fylkeskommunene) vil også få noen utviklings- og driftskostnader knyttet til å gjøre henholdsvis kjøretøyregisteret og løyverregisteret tilgjengelig for oppkobling til kontrollutrustning.

For næringen innebærer forslaget kostnader knyttet til utvikling av kontrollutrustninger og produkterklæring for eksisterende og nye kontrollutrustninger. Det ble i høringen om kontrollutrustning i 2021 lagt til grunn at utviklingskostnadene vil være lavere for løsninger som krevde en fastmontert enhet i bilen enn for heldigitale løsninger, da de kommunikasjonssystemene som er i bruk i kombinasjon med taksameter i dag langt på vei har de funksjonene som forslaget krever. I tillegg til utviklingskostnader vil kravet om å ha en driftsansvarlig for kontrollutrustning sannsynligvis innebære kostnader for enkelte aktører i næringen. For næringsaktørene er det forventet at kostnadene ved tilsyn vil bli lavere i og med at forslaget la opp til at avgiften for tilsynet skal utgjøre omtrent halvparten av gjeldende avgift for tilsyn med taksameter. Næringen kan innhente kostnadene i prisen for drosjeturen.

For kundene forventes det at forslaget kan bidra til et mer differensiert drosjetilbud, herunder mer differensierte priser for drosjetjenester.

7.3 Internkontroll

7.3.1 Innledning

Internkontrollen vil påvirke både sentraler, løyvehavere og offentlige myndigheter, og gjennom dette også drosjetilbudet til kundene. Det er tre kilder til virkninger; (1) plikten til å opprette et internkontrollsystem, (2) plikten til å følge internkontrollsystemet og (3) ressursbruken ved offentlig tilsyn med internkontrollsystemet.

Departementet forventer at alle delene av drosjemarkedet vil bli påvirket av forslaget om internkontroll.

7.3.2 Virkninger for offentlige myndigheter

Det følger av forslaget at fylkeskommunen skal være tilsynsmyndighet for internkontrollsystemet. Departementet viser til at dette er en ny oppgave for fylkeskommunene som de vil bli kompensert for. Departementet legger til grunn at det i de ulike fylkene vil være behov for 0,5 til 2 årsverk for å utføre tilsynsfunksjonen.

Tilsynsfunksjonen vil kreve en del oppstartskostnader i form av at fylkeskommunen kan forvente å måtte tilegne seg ny kompetanse på systemrevisjoner, samt at fylkeskommunen vil måtte endre sine rutiner og prosesser. Departementet ser at det vil kreve økte ressurser for å gjennomføre tilsyn på en hensiktsmessig måte.

På kort sikt forventer departementet at fylkeskommunene må ha hyppigere tilsyn med internkontrollsystemene for å sikre at de følges. Departementet forventer også økt behov for veiledning fra fylkeskommunen i begynnelsen, hvis det er mange sentraler og løyvehavere som ikke har erfaring med internkontroll. Dette vil på kort sikt også øke kostnadene ved internkontrollsystemet for sentraler og løyvehavere da de vil måtte gjøre endringer i systemene sine relativt hyppig for å rette seg etter offentlige pålegg. Samtidig forventer departementet at fylkeskommunen på lengre sikt vil bruke mindre ressurser på tilsyn siden tilsyn med internkontrollsystemet i større grad kan basere seg på systemrevisjon. Med systemrevisjoner er det heller ikke nødvendigvis behov for å føre tilsyn med alle virksomheter hvert år. Fylkeskommunen kan da heller rette fokus mot de virksomhetene som gjennom tidligere revisjoner har vist at de trenger nærmere tilsyn.

7.3.3 Virkninger for sentraler

Sentralene vil få en del kostnader ved å opprette og følge opp et internkontrollsystem. Kostnadene vil sannsynligvis føres videre til tilknyttede løyvehavere, og til slutt til kundene.

Å lage internkontrollsystem vil medføre en del engangskostnader. Videre vil den regelmessige oppfølgingen av internkontroll kreve ressurser til den daglige driften. På den annen side vil internkontrollen medføre en systematikk i arbeidet med å oppfylle myndighetenes krav, noe som vil gjøre den delen av virksomheten mer effektiv. Erfaringen fra andre områder med innføring av internkontroll og kvalitetssikringssystemer er at det fører til mer effektivitet i virksomhetene generelt.

Engangskostnadene ved å lage sentralens første internkontrollsystem kan bidra til å øke etableringshindringene for nye aktører som ønsker å opprette en sentral. Det vil videre kunne styrke markedsposisjonen til allerede etablerte sentraler, og vil kunne svekke konkurransen mellom sentraler. Enkelte sentraler vil som følge av dette kunne komme i en posisjon hvor de vil kunne bruke markedsrett i forhandlinger med løyvehavere om vilkår for tilknytning, og også overfor drosjekunder dersom sentralen har mulighet til å begrense tilbudet og opprettholde høye priser. Departementet viser ellers til vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser og virkninger for sentraler av sentraltilknytningsplikten i Prop. 39 L (2023–2024) kapittel 6.

7.3.4 Virkninger for løyvehavere

Løyvehavere vil få noen nye kostnader i sin daglige drift når de må innrette seg etter internkontrollsystemet til sentralen de er tilknyttet. Kostnadene vil avhenge av i hvor stor grad sentralens internkontrollsystem skiller seg fra systemer som løyvehavere er vant til å bruke fra før. Løyvehavere vil også kunne få engangskostnader ved å måtte omlegge sine prosesser og rutiner til å passe sammen med internkontrollsystemet til drosjesentralen. På den annen side vil sentralens ansvar for internkontroll, gjennom å identifisere myndighetskrav og utvikle rutiner og opplæring, spare den enkelte løyvehaver for kostnader knyttet til dette. At sentralen har ansvaret for at det blir innført og utviklet internkontrollsystemer vil også innebære effektivitetsgevinster ved at ikke hver enkelt løyvehaver må gjøre dette, slik at man unngår dobbeltarbeid.

Dersom kravet om internkontroll fører til at det opprettes færre drosjesentraler enn det ellers

ville ha gjort, kan løyvehavere også ende opp med å måtte forhandle om vilkår med sentraler som har markedspekt. Det vil kunne føre til at de vil møte høyere avgifter for å knytte seg til en drosjesentral. Departementet mener imidlertid at det er lav sannsynlighet for en slik utvikling. Departementet vil her peke på at det sannsynligvis kun er den største sentralen i hvert område som har markedspekt mot løyvehaverne. For alle andre sentraler er situasjonen motsatt gjennom at de har fallende kostnader med skala og er villige til å strekke seg for å tiltrekke seg løyvehavere.

Departementet peker videre på at kravet om å rette seg etter internkontrollsystemet til sentralen løyvehaverne er tilknyttet kan føre til at enkelte løyvehavere velger å tre ut av markedet. Dette kan blant annet skje som følge av at ekstrakostnadene forbundet med å måtte følge en sentrals internkontrollsystem oppleves som for store i forhold til inntjeningen. Dette er en ønsket utvikling fordi det luker ut de aktørene som bare oppnår ønsket lønnsomhet gjennom å ikke følge myndighetens krav. Internkontrollsystemet er ikke annet enn krav om å følge lover og regler og å dokumentere dette.

Departementet viser ellers til vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser og virkninger for løyvehavere av sentraltilknytningsplikten i Prop. 39 L (2023–2024) kapittel 6.

7.3.5 Virkninger for kunder

Siden departementet forventer at forslaget om internkontroll vil medføre økte kostnader for løyvehavere og sentraler, i hvert fall på kort sikt, kan det forventes at disse kostnadene vil bli videreført til kundene som kan oppleve høyere priser. Samtidig forventer departementet at internkontrollen vil bidra til økt grad av etterlevelse av relevant regelverk i drosjenæringen, noe som kan bidra til kvalitetsforbedringer i drosjetilbudet til kunder ved at det blir tryggere og mer pålitelig. Det forventes for eksempel færre brudd på reglene om maksimalpriser og forbudet mot urimelige priser. Dette vil kunne føre til at kunder i framtiden ikke risikerer å oppleve urimelig høye priser når de kjøper drosjetjenester.

7.4 Tilknytning til kun én sentral

Departementet foreslår at løyvehavere kun skal ha anledning til å være tilknyttet én sentral, men at drosjesentraler ikke skal ha eksklusiv rett til formidling. Forslaget innebærer at en løyvehaver

kan være tilknyttet kun én sentral, men at den samme løyvehaveren kan være tilknyttet flere formidlere.

Departementet legger til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene i stor grad vil være de samme som utvalget viste til i forbindelse med forslaget om sentraltilknytningsplikt i NOU 2023: 22. Dette gjelder særlig økonomiske og administrative konsekvenser for løyvehavere. Departementet viser derfor til kapittel 12 i NOU 2024: 15 for en beskrivelse av økonomiske og administrative konsekvenser av at løyvehavere kun skal være tilknyttet én sentral.

Det offentliges kontrolloppgaver vil kunne gjøres mer effektive ved at løyvehavere kun vil være tilknyttet én sentral siden det blant annet vil kunne redusere dobbeltrapportering for løyvehavere som er tilknyttet flere sentraler. Det vil redusere det offentliges ressursbruk på å kontrollere opplysninger som det mottar fra drosjesentraler.

Videre vil forslaget om at løyvehavere kun skal kunne være tilknyttet én sentral muliggjøre at løyvehavere er tilknyttet en sentral som sikrer oppfyllelse av lovkrav, og samtidig er tilknyttet en eller flere formidlere av turer. Dette kan innebære at plattformsselskapene i større grad spesialiserer seg på formidling, mens tradisjonelle drosjesentraler eller andre typer aktører har ansvar for å overholde pålegg fra myndighetene og eventuelt også andre operative og administrative oppgaver knyttet til driften av drosjevirkosomhet. Departementet mener imidlertid at det er sannsynlig at de fleste etablerte drosjesentraler vil fortsette å formidle drosjetjenester i tillegg til å utføre de lovpålagte oppgavene.

At én sentral må være ansvarlig for at løyvehavere oppfyller sine plikter, vil ikke medføre en stor byrde for løyvehaverne så lenge løyvehaveren har mulighet til å knytte seg til flere formidlere. Departementet legger til grunn at det vil være et marked for å ha sentraler som tillater at løyvehavere knytter seg til flere formidlere. Departementet vil imidlertid vurdere om det er behov for et forbud for større sentraler å kreve eksklusiv rett til formidling for tilknyttede løyvehavere. Forslaget om at sentraler skal ha internkontrollsystemer som løyvehavere skal være tilknyttet vil gjøre kravet om internkontrollsystem mindre byrdefullt for løyvehavere siden de ikke vil måtte forholde seg til flere internkontrollsystemer samtidig.

Dersom det etableres en praksis i markedet hvor sentraler privatrettslig krever en eksklusiv rett til formidling, kan det potensielt oppstå en ytterligere negativ konsekvens, utover conse-

kvensene som omtales i kapittel 12 i NOU 2023: 22. Kravet om tilknytning til kun én sentral kan da fungere som et verktøy for at de etablerte sentralene kan øke sin markedsrett til å kreve at løyvehavere som er tilknyttet dem kun kjører for dem som formidler. Sentralenes markedsrett kan utnyttes i forhandlinger med løyvehavere om vilkår for tilknytning, og også overfor drosjekundene dersom sentralen har mulighet til å begrense tilbudet og opprettholde høye priser. Sentralene som krever eksklusiv rett til formidling, kan også oppnå nettverkseffekter av dette som kan gi dem en konkurransefordel overfor andre formidlere, men også overfor andre sentraler. Drosjeutvalget omtalte stordriftsfordeler og nettverkseffekter i detalj i

utvalgets NOU 2023: 22 side 55–58. Det er imidlertid samtidig begrenset hvor mye markedsrett en sentral i et område kan oppnå. Sentralen kan ikke forhindre løyvehaverne fra å ta initiativ til at det blir opprettet nye sentraler eller at allerede etablerte sentraler i andre områder kan etablere seg i markedet. Eventuelle negative konsekvenser av at sentraler velger å privatrettslig kreve eksklusiv rett til formidling kan motvirkes av at myndighetene innfører ytterligere regulering på området. Departementet viser til omtalen av dette under punkt 5.2.4 over hvor det fremgår at departementet vil utrede nærmere om det skal være et forbud for større sentraler å kreve eksklusiv rett til formidling for tilknyttede løyvehavere.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til forslagene om endringer i yrkestransportloven:

Til § 9 andre ledd

§ 9 *andre ledd andre punktum* fastslår at en løyvehaver ikke kan være knyttet til mer enn én drosjesentral. Dette er en endring fra tidligere forutsetninger i NOU 2023: 22, jf. Prop. 39 L (2023–2024). Selv om løyvehaver kun kan være tilknyttet én drosjesentral, kan løyvehaver være tilknyttet flere formidlere av drosjetjenester.

Etter *andre ledd tredje punktum* har løyvehaver plikt til å rapportere de opplysningene sentralen trenger for å ivareta sine plikter. I bestemmelsen er gjeldende ord «ivareta sine plikter», byttet ut med ordene «oppfylle pliktene». Dette er kun en språklig endring. Siden det er foretatt en omnummerering på grunn av ny § 9 b, skal det i tredje setning henvises til §§ 9 d og 9 e istedenfor §§ 9 c og 9 d. Denne endringen har ingen materiell betydning.

Andre ledd fjerde punktum fastsetter en plikt for løyvehaver til å sikre at betaling for all løyvepliktig drosjetransport blir registrert i godkjent kontrollutrustning hos drosjesentralen løyvehaver er tilknyttet. Plikten omfatter all løyvepliktig drosjetransport. Turer som eksempelvis praies på gaten må på egnet måte registreres i kontrollutrustningen. Bestemmelsen endrer gjeldende ordlyd slik at loven ikke lenger eksplisitt nevner taksameter, men åpner for at løyvehaver kan bruke en annen kontrollutrustning, slik at loven blir teknologinøytral. Det vises til høring om kontrollutrustning i drosje av 2021 med tilhørende forslag til forskrift. Bestemmelsen presiserer at kontrollutrustningen skal være godkjent.

Andre ledd femte punktum stiller krav om at bestilling av og betaling for bestilt drosjetransport automatisk skal registres i kontrollutrustningen. Kravet om automatisk registrering gjelder forhåndsbestilte turer, og ikke for praieturer.

I *andre ledd sjette punktum* er det fastslått at kontrollutrustningen skal ha fast tilknytning til motorvognen gjennom fysisk kobling, eller på annet sikkert vis når det går fram av forskrift fastsatt av departementet.

Andre ledd syvende punktum bestemmer at løyvemyndigheten kan gi dispensasjon fra kravene i dette leddet på vilkår som blir nærmere fastsatt i forskrift. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Til § 9 a. Drosjetilbud i enkeltturmarknaden

Første ledd fastsetter at fylkeskommunen skal vurdere om det er et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet i fylket, som del av et helhetlig transporttilbud.

Bestemmelsen innebærer ikke en realitetsendring av ansvarsforholdene. Fylkeskommunene har, både etter gjeldende rett og etter reguleringen som gjaldt før november 2020, hatt virkemidler for å sikre drosjetilbudet. Å lovfeste at fylkeskommunen skal vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet innebærer ikke at det blir fastsatt minstekrav til drosjetilbudet, eller at fylkeskommunene får plikt til å sørge for at det er drosjetilbud overalt og til enhver tid. Behovet må ses i sammenheng med det helhetlige transporttilbudet i et område, og veies opp mot tilgjengelige ressurser.

Henvisningen til drosjetilbudet som del av et helhetlig transporttilbud skal bidra til at fylkeskommunene gjør en samlet vurdering av transporttilbudet i fylket.

Etter *andre ledd* kan fylkeskommunen sette i verk tiltak for å sikre tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenestene i enkeltturmarkedet dersom det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende transporttilbud.

Bestemmelsen gir fylkeskommunene frihet til å velge de virkemidlene som er best tilpasset de lokale forholdene og behovet for drosjetransport. Mulige tiltak omfatter blant annet kontrakt om plikt til offentlig tjeneste i enkeltturmarkedet kompensert med kjøp og/eller enerett, tilskuddsordninger, samordning av kontrakter om drosjetjenester og drift av drosjetjenester i egen regi.

For at fylkeskommunene skal kunne iverksette tiltak må de først ha gjort en vurdering av hvilken transportstandard de ønsker å legge til

rette for. Fylkeskommunene vil ha stor skjønnsfrihet i denne vurderingen.

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

Tiltakene fylkeskommunen iverksetter skal sikre tilfredsstillende tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenestene.

Etter *tredje ledd* får fylkeskommunen, og andre offentlige innkjøpere, plikt til å vurdere og ta hensyn til virkningene det vil ha på øvrige deler av drosjetilbudet og eventuelt andre deler av transporttilbudet når de inngår kontrakt om drosjetjenester. Andre offentlige innkjøpere i området kontrakten gjelder skal høres før kontrakten blir lyst ut.

Bestemmelsen skal gi insentiver til samordning på tvers av forvaltningsnivå, men pålegger ikke plikt til samordning av kontrakter. Myndigheter som blir berørt av at andre myndigheter inngår kontrakt om drosjetjenester får mulighet til å komme med innspill og påpeke eventuelle negative virkninger av kontraktsinngåelsen. Bestemmelsen skal bidra til at det offentlige lettere kan finne løsninger hvor de kan tilpasse egne kontrakter for å unngå negative virkninger, og gjøre det lettere for det offentlige å se muligheter for å samordne drosjetjenester.

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

Til § 9 b. Einerettar for drosjetransport

Det følger av § 9 b *første ledd første punktum* at fylkeskommunen kan tildele tilskudd eller enerett for å tilby drosjetjenester når det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet i hele eller deler av fylket. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende enerettssystem med enkelte justeringer. Bestemmelsen åpner for at fylkeskommunene ikke lenger må avgrense enerettene til én eller flere kommuner, men kan knytte eneretten til et nærmere definert område i fylket, jf. at gjeldende § 9 a første ledd andre punk-

tum oppheves. Bestemmelsen gir fylkeskommunene anledning til å knytte eneretten til et konkret område hvor det er behov for tiltak, og ikke nødvendigvis til en spesifikk kommune. Dersom fylkeskommunen velger en annen grense for enerettene enn kommunegrensene, må fylkeskommunen fastsette tydelige kriterier for avgrensing av området.

Første ledd første punktum fastslår at fylkeskommunen kun kan tildele enerett når det er nødvendig, men presiserer at kravet om nødvendighet er knyttet til behovet for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet. Presiseringene innebærer ingen materiell endring i rettsstanden. Henvisningen til at enerett kun kan tildeles én eller flere løyvehavere, er fjernet. Bestemmelsen åpner for at også drosjesentraler eller andre enheter kan inngå kontrakt med myndighetene om eneretter. Det vil være en forutsetning at den som blir tildelt enerett sørger for at transporten blir utøvd av aktører med drosjeløyve som er tilknyttet en drosjesentral.

Første ledd andre punktum angir at tilskudd og enerett kan kombineres. Dette er ikke en realitetsendring, men en presisering av gjeldende rett.

Første ledd tredje punktum viderefører bestemmelsen i gjeldende § 9 a første ledd tredje punktum om at fylkeskommunen fastsetter avgjørelsen om bruk av enerett i forskrift.

Andre ledd fastsetter at fylkeskommunen skal avgrense tilskudd eller enerett til et fast definert område. En konkret avgrensing av området for enerett er avgjørende for at myndighetene skal kunne vurdere om det er behov for tilskudd eller enerett. Presiseringen er nødvendig fordi eneretter ikke lenger må knyttes til kommunegrensene.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette i forskrift, ut fra innbyggertall og innbyggertetthet, i hvilke områder fylkeskommunen kan tildele enerett. Bestemmelsen svarer til gjeldene § 9 a tredje ledd, men ordlyden er justert slik at hjemmelen ikke lenger knytter seg eksplisitt til kommunegrenser.

Fjerde ledd fastslår at tildeling av enerett eller godtgjøring skal skje etter åpne og etterprøvbare prosesser basert på objektive og transparente kriterier. I dag fremgår det av samme bestemmelse at det skal benyttes konkurranse så langt det følger av lov om offentlige anskaffelser og forskrifter gitt med hjemmel i loven. Regelverket om offentlige anskaffelser vil ofte gjelde direkte, slik at justeringen i lovteksten i liten grad vil innebære en realitetsendring. Ny lovtekst er i samsvar med de generelle prinsippene for offentlige anskaffelser.

Femte ledd viderefører gjeldende fjerde ledd siste punktum som fastslår at enerett kan tildeles for en periode på inntil fem år.

Sjette ledd fastslår at fylkeskommunene kan gjøre enerett gjeldende for drosjetjenester både i enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet. Der som fylkeskommunen gjør enerett gjeldende for både enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet, vil det innebære at de som kjøper tjenester i kontraktmarkedet er bundet til å kjøpe tjenester av aktører som er tildelt eneretter. Bestemmelsen endrer gjeldende rettstilstand hvor fylkeskommunen kun kan gjøre eneretten gjeldende i enkeltturmarkedet.

Utover de nevnte endringene viderefører forslaget det materielle innholdet i gjeldende § 9 a i yrkestransportloven. Bestemmelsens *syvende til tiende ledd* er forskjøvet i forhold til gjeldende rett, men tilsvarende materielt sett innholdet i gjeldende femte til niende ledd. Bestemmelsene i gjeldende § 9 a sjette og syvende ledd er slått sammen i nytt åttende ledd i § 9 b.

Til § 9 d. Drosjesentralen sine plikter til å samle inn, lagre og sende inn informasjon

Bestemmelsen endres som en følge av endringen i § 9 andre ledd der man har byttet ut ordet taksa-meter med kontrollutrustning. Endringen medfører ingen realitetsendring.

Til § 9 e. Klageordning og tilbud til personar med nedsett funksjonsevne mv.

Overskriften i § 9 e er endret fra «Drosjesentralene sine øvrige plikter» til «Klageordning og tilbud til personar med nedsett funksjonsevne mv.» Dette skal klargjøre hva paragrafen omhandler.

Til § 9 f. Internkontroll og tilsyn

Bestemmelsens *første ledd første punktum* hjemler en plikt for sentralene til å sørge for at det innføres og utøves internkontroll i egen virksomhet og i virksomheten til løyvehavere som er knyttet til sentralen. Bestemmelsen innebærer at det skal drives internkontroll både i løyvehavers virksomhet og i sentralens egen virksomhet, men at det er sentralen som har det overordnede ansvaret for å organisere dette. Internkontrollsystemet erstatter ikke primærpliktene som ligger på den enkelte løyvehaver, men innfører en systemplikt på sentralen for å sikre at løyvehavere, sjåførere og sentraler selv oppfyller sine forpliktelser.

Første ledd andre punktum fastsetter at internkontrollen skal gjennomføres i samarbeid med tilknyttede løyvehavere, arbeidstakere og deres representanter.

Etter *andre ledd* skal internkontrollen sikre at aktivitetene til løyvehaverne og sentralen er planlagt, organisert, utført og vedlikeholdt i samsvar med kravene i regelverket. Sentralen får med bestemmelsen plikt til å sørge for og legge til rette for at løyvehavere har god kjennskap til regelverket de skal overholde, og for å innføre gode rutiner, planer, dokumentasjonskrav med videre som skal sørge for bevissthet og overholdelse av relevant regelverk. Plikten til internkontroll overfor tilknyttede løyvehavere omfatter et ansvar for samordning og tilsyn med at arbeidsmiljølovens internkontrollplikt blir oppfylt (helse, miljø, og sikkerhetsforskriften (internkontrollforskriften)).

Tredje ledd første punktum lovfester at fylkeskommunen ved løyvemyndigheten skal føre nødvendig tilsyn med sentralene i arbeidet med internkontrollsystemet. *Andre punktum* gir fylkeskommunen hjemmel til å treffe vedtak om retting der sentralen ikke oppfyller krav eller ikke etterlever pliktene som følger av internkontrollregelverket. Fylkeskommunen skal sette en frist for retting. Dersom pålegget om retting ikke etterleves, kan løyvet trekkes tilbake.

Nærmere regler om internkontroll fastsettes i forskrift. Det er foreslått i forskrift at internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig ut ifra virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.

Til § 12. Løyve

I bestemmelsens *andre ledd* må henvisningen til § 9 b endres på grunn av omnummerering. Bestemmelsen må vise til § 9 c. Endringen medfører ingen realitetsendringer.

Til § 27. Kor lenge eit løyve gjeld

I bestemmelsens *andre ledd* må henvisningen til § 9 b endres på grunn av omnummerering. Bestemmelsen må vise til § 9 c. Endringen medfører ingen realitetsendringer.

Til forslag om endring av lov om gjennomføring av fellesregler om innenlands transport i EØS-avtalen:

Til § 2.

I bestemmelsens *andre ledd* er det vist til «EFs førstestansdomstol» og «EF-domstolen». Disse

heter nå henholdsvis Underretten ved Den europeiske unions domstol og Den europeiske unions domstol (EU-domstolen) og departementet foreslår å oppdatere omtalen av disse i bestemmelsen.

Til § 3.

I bestemmelsens *første ledd* er det en henvising til straffebestemmelsen i konkurranse-loven § 30. Denne bestemmelsen er flyttet til konkurranse-lovens § 32 og departementet foreslår å oppdatere denne henvisningen.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i yrkestransportloven mv. (drosjetilbud, internkontroll, kontrollutrustning og tilknytning til sentral).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i yrkestransportloven mv. (drosjetilbud, internkontroll, kontrollutrustning og tilknytning til sentral) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i yrkestransportloven mv. (drosjetilbud, internkontroll, kontrollutrustning og tilknytning til sentral)

I

I lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy gjøres følgende endringer:

§ 9 andre ledd skal lyde:

(2) Den som har løyve etter denne føresegna skal vere knytt til ein drosjesentral. Løyvehavar kan ikkje vere knytt til meir enn ein sentral. Løyvehavar skal rapportere dei opplysningane til sentralen som sentralen treng for å oppfylle pliktene etter §§ 9 d til 9 e i denne lova. Løyvehavaren skal sikre at betaling for all løyvepliktig drosjetransport vert registrert i ei godkjent kontrollutrustning hos ein drosjesentral som løyvehavar er knytt til. Bestilling av og betaling for bestilt drosjetransport skal registrerast automatisk i kontrollutrustninga. Kontrollutrustninga skal ha fast tilknytning til motorvogna gjennom fysisk kopling, eller på anna sikkert vis når det går fram av forskrift fastsatt av departementet. Løyvestyresmakta kan gje dispensasjon frå krava i dette leddet på vilkår som vert nærare fastsett av departementet i forskrift.

Ny § 9 a skal lyde:

§ 9 a. Drosjetilbud i enkeltturmarknaden

(1) Fylkeskommunen skal vurdere om det er eit tilfredsstillande drosjetilbud i enkeltturmarknaden i fylket som del av eit heilskapleg transporttilbod.

(2) Fylkeskommunen kan sette i verk tiltak for å sikre omfang, kvalitet og pris på drosjetenestene i enkeltturmarknaden dersom det er nødvendig for å sikre eit tilfredsstillande transporttilbod.

(3) Når fylkeskommunen og andre offentlege innkjøparar inngår kontrakt om drosjetenester, skal dei vurdere og ta omsyn til dei verknadene kontrakten vil ha på andre delar av drosjetilbodet og andre delar av transporttilbodet. Før kontrakt vert lyst ut, skal andre offentlege innkjøparar i dei områda kontrakten gjeld høyrast.

Ny § 9 b skal lyde:

§ 9 b. Einerettar for drosjetransport

(1) Fylkeskommunen kan tildele godtgjersle eller einerett for å tilby drosjetenester når det er nødvendig for å sikre eit tilfredsstillande drosjetilbud i enkeltturmarknaden i heile eller delar av fylket. Godtgjersle og einerett kan kombinerast. Fylkeskommunen fastset avgjerda om bruk av einerett i forskrift.

(2) Fylkeskommunen skal avgrense godtgjersla eller eineretten til eit fast definert område.

(3) Departementet kan, ut frå innbyggjartal og innbyggjartettleik, i forskrift fastsette område der fylkeskommunen kan tildele einerett.

(4) Tildeling av einerett eller godtgjersle som kompensasjon for plikt til offentlig teneste skal skje etter opne og etterprøvbare prosessar, basert på objektive og transparente kriterium.

(5) Fylkeskommunen kan tildele einerett for ein periode på inntil fem år.

(6) Fylkeskommunen kan gjere einerett gjeldande for drosjetenester i enkeltturmarknaden og kontraktmarknaden.

(7) Drosjeløyvehavarar som har einerett, kan utføre oppdrag frå einerettsområdet til ein kvar stad i eller utanfor einerettsområdet.

(8) Drosjeløyvehavarar som ikkje har einerett, kan ikkje utføre drosjetransport innanfor område der fylkeskommunen har tildelt einerett. Ein drosjeløyvehavar som ikkje har einerett, kan likevel transportere passasjerar inn i einerettsområdet. Han kan og transportere passasjerar frå eit einerettsområde til ein stad utanfor einerettsområdet dersom transporten er bestilt på førehand.

(9) Fylkeskommunen kan i einskildvedtak eller forskrift gje andre enn den som har einerett rett til å køyre i einerettsområdet.

(10) Departementet kan i forskrift fastsetje nærare reglar om einerettar.

Nåværende §§ 9 b og 9 c blir nye §§ 9 c og 9 d

§ 9 d. bokstav d skal lyde:

d. taksameter som er installert i drosja, inkludert serienummer, eller anna kontrollutrustning

Nåværende § 9 d blir ny § 9 e og overskriften skal lyde:

§ 9 e. *Klageordning og tilbud til personar med nedsett funksjonsevne mv.*

Ny § 9 f skal lyde:

§ 9 f. *Internkontroll og tilsyn*

(1) Drosjesentralen skal sørge for at det vert innført og utøvd internkontroll i eiga verksemd og i verksemda til løyvehavarane som er knytt til sentralen. Internkontrollen skal gjennomførast i samarbeid med tilknytte løyvehavarar, arbeidstakarar og representantane deira.

(2) Internkontrollen skal sikre at aktivitetane til løyvehavarane og sentralane vert planlagte, organiserte, utførte og vedlikehaldne i samsvar med krav fastsett i eller i medhald av gjeldande regelverk for løyvehavarar, sentralar og deira tilsette.

(3) Fylkeskommunen fører nødvendig tilsyn med at føresegnene om internkontroll, fastsett i eller i medhald av denne lova, vert etterlevde. Fylkeskommunen kan treffe vedtak med pålegg om retting der sentralen ikkje oppfyller krav eller etterlever pliktene som følgjer av denne føresegna eller forskrift om internkontroll i drosjeverksemd. Det skal setjast ein frist for retting. Dersom pålegget ikkje vert følgt, kan løyvet trekkast tilbake.

Nåværende 9 e blir ny 9 g og skal lyde:

Løyvestyresmakta kan gje sentralane unnatak frå pliktene etter §§ 9 d og 9 e.

Nåværende § 9 f blir ny § 9 h og skal lyde:

Løyvestyresmakta kan treffe vedtak med pålegg om retting der sentralen ikkje oppfyller krav og etterlever plikter som følgjer av §§ 9 c, 9 d og 9 e. Det skal setjast ein frist for retting. Dersom pålegget ikkje vert følgt, kan løyvet trekkast tilbake.

Nåværende § 9 g blir ny § 9 i.

§ 12 andre ledd skal lyde:

Løyve etter §§ 9 og 9 c vert gjevne av fylkeskommunen.

§ 27 andre ledd skal lyde:

Løyve etter § 9 c gjeld utan avgrensing i tid.

II

I lov 26. mai 1995 nr. 25 om gjennomføring av fellesregler om innenlands transport i EØS-avtalen gjøres følgende endringer:

§ 2 andre ledd skal lyde:

Når saker som gjelder bestemmelsene i EØS-avtalen nevnt i første ledd behandles av Europakommisjonen, gjelder § 2 annet, tredje og fjerde ledd i EØS-konkurranseloven tilsvarende. Dersom slike saker bringes inn for *Underretten ved Den europeiske unions domstol* eller *Den europeiske unions domstol* til overprøving, gjelder § 2 første og annet ledd i den nevnte loven.

§ 3 første ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer artikkel 5 nr. 2 eller artikkel 6 i EØS-avtalen vedlegg XIII punkt 6 (rådsforordning nr 11 av 27 juni 1960), eller unnlater å etterkomme en anmodning etter avtalen artikkel 11 eller 131 om å gi opplysninger til norske myndigheter, straffes som fastsatt i konkurranseloven § 32.

III

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Endringene i lovens del II trer likevel i kraft straks.
2. Departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 05/2025

