

Mandat – vurdering av tiltak i drosjenæringen

Bakgrunn

Det ble gjennomført omfattende endringer i drosjereguleringen med virkning fra 1. november 2020. Frem til da hadde drosjereguleringen vært strengt regulert, uten store omlegginger siden 1940-tallet.

Det hadde før regelendringene over tid vært indikasjoner på at drosjemarkedet ikke fungerte optimalt. I byene var tilbudet ofte for lavt når etterspørselen var høy, og høyt når etterspørselen var lav. I distriktene var tilbudet ofte ikke tilstrekkelig. Forholdene lå ikke til rette for virksom konkurranse, verken for offentlige kjøpere eller privatkunder, og det var vanskelig å sammenligne priser mellom ulike tilbydere.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) pekte i grunnlagt uttalelse av 2017 på at deler av det norske regelverket, herunder behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten, ikke var i samsvar med EØS-retten. På bakgrunn av utviklingen i ny teknologi, og nye muligheter for å formidle tjenester, foreslo Delingsøkonomiutvalget i 2017 endringer i drosjereguleringen.

Endringene i 2020 innebar en stor revisjon av drosjereguleringen, og hadde til formål å legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet, som skulle bidra til et godt og fleksibelt tilbud til reisende over hele landet. Endringene skulle gjøre det enklere å etablere seg i næringen og drive virksomhet på en god måte, også basert på forretningsmodeller som tar i bruk ny teknologi. Nytt regelverk skulle ivareta de reisendes sikkerhet og bidra til en ryddig og seriøs drosjenæring. Regelverket skulle være i samsvar med EØS-retten.

Noen hovedpunkter i den nye reguleringen, sammenlignet med den tidligere¹ er:

- Oppheving av antallsreguleringen med tilhørende driveplikt, sentraltilknytningsplikten og kravet om drosjeyrket som hovederhverv.
- Innføring av hjemmel for fylkeskommunene til å tildele kontrakt om tidsbegrensede eneretter i kommuner med lavt innbyggertall og lav befolkningstetthet.
- Videreføring av løyvekravet, men oppheving av krav om fagkompetanse og justeringer i kravene til økonomi og etablering i Norge.
- Innføring av krav om fagkompetanse for drosjesjåfør.
- Oppheving av løyvedistrikt, løyvet gjelder i hele landet unntatt enerettsområder.
- 10-årig gyldighet for løyver (ikke aldersbetinget til 70/75 år som tidligere).
- Krav om loggføring av drosjeturer.

- Hjemmelen for tredjepartsrapportering til skattemyndighetene omfatter fra 2021 alle formidlere av drosjetjenester, ikke bare tradisjonelle drosjesentraler².

SD og NFD sendte 24. september 2021 på høring forslag om krav til kontrollutrustning i drosje. Forslaget skal legge til rette for bruk av andre kontrollutrustninger enn taksameter. I tillegg er det i høringen foreslått å stille krav til alle aktører i drosjenæringen som skal bidra til å sikre (i) riktig prisberegning, (ii) riktig rapportering til skattemyndighetene og (iii) sikkerhet for passasjerer og sjåfører. Det er i det videre arbeidet lagt til grunn at taksameterplikten for løyvehavere skal bestå.

¹ Jf. Prop 70 L (2018-1019) Endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøving for drosjer mv.) og høring fra Samferdselsdepartementet av 1. oktober 2018.

² Endringer i yrkestransportlova og skatteforvaltningsloven (tilsyn med kontrollutrustninger og tredjepartsrapportering til skattemyndighetene i drosjenæringen)

Også etter reformen kommer det signaler om utfordringer i markedet. Antall løyver har økt fra ca. 8000 til ca. 13 000 på litt over ett år. Det er usikkert hvor mange av disse løyvene som er satt i drift, og hvor, jf. at det ikke lenger er driveplikt og at løyvene ikke lenger er knyttet til løyvedistrikt. Det er signaler på overetablering i byene, og bortfall av tilbud noen steder og til visse tider i distriktene. Fylkeskommunene melder at de har dårligere oversikt over næringen, og mindre mulighet for oppfølging. Sistnevnte kan delvis henge sammen med at fylkeskommunene så langt i liten grad har tatt i bruk kontrakter (om enerett og/eller tilskudd) for å sikre tjenestetilbudet i enkeltturmarkedet. Det er indikasjoner på at eneretter ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for å ivareta et tilfredsstillende tilbud, uten at enerettskontraktene samordnes med kjøp av tjenester, som skoleskyss og pasienttransport. Det er også et spørsmål om det vil være behov for å kombinere enerettene med kjøp av tjenester. Det er ikke satt av særskilte midler til dette. Virkningene er vanskelige å måle uten en grundig evaluering og gjennomgang.

Det har kommet signaler på at det er risiko for at drosjetilbudet til funksjonshemmede vil reduseres. Som følge av opphevingen av sentraltilknytningsplikten er det utfordrende å sikre at all inntjening i næringen innrapporteres til skattemyndighetene. Det rapporteres også om dårlige arbeidsforhold for ansatte sjåførere og løyvehavere. Arbeidsdagene er lange, og sjåførene får som regel provisjonsbasert lønn.

Det følger av Prop 70 L (2018-2019) pkt. 6, at regelendringene skulle evalueres 3 år etter ikrafttredelse. Det var ønskelig at endringene hadde fått virke en viss tid slik at man kunne se hvordan markedet utviklet seg før evalueringen. Fall i etterspørselen etter drosjetjenester pga. pandemien har så langt gjort det vanskelig å vurdere virkningene av endringene isolert.

Alle nye personbiler skal være utslippsfrie innen 2025. I 2020 utgjorde elbiler 5,5 % av drosjeparken, sammenlignet med 12 % av personbilparken. Fylkeskommunen har hjemmel til å stille krav om at drosjekjøring innenfor en kommune skal drives med motorvogn som har en øvre grense for miljøskadelige utlipp. Det skal settes en frist på minst 4 år for å oppfylle kravene.

Om drosje og markedet

Som drosjetransport regnes i utgangspunktet virksomhet som driver persontransport utenfor rute mot vederlag med motorvogn registrert for inntil 9 personer. Den som vil drive slik virksomhet må ha drosjeløyve etter yrkestransportloven § 9. Persontransport med motorvogn registrert for mer enn 9 personer faller inn under EØS-avtalens sekundærrett.

Drosjemarkedet kan deles i to hovedsegmenter; enkelttursegmentet og kontraktsegmentet. Enkeltursegmentet omfatter drosjer som praies på gaten (praiemarkedet), drosjer som hyres fra holdeplass (holdeplassmarkedet) og drosjer som bestilles på forhånd (bestillingsmarkedet). Kontraktsegmentet omfatter drosjetjenester for private og offentlige oppdragsgivere der vilkårene for transporten er fastsatt i avtale mellom oppdragsgiver og tilbyder (kontraktsmarkedet), herunder pasientreiser og skoleskyss.

Behov for gjennomgang

Regjeringen har i Hurdalsplattformen varslet endringer i drosjereguleringen, se Hurdalsplattformen s. 44.

På bakgrunn av utfordringene i drosjemarkedet over tid, med svært ulike syn på hvordan utfordringene bør løses, skal det foretas en grundig og helhetlig gjennomgang av rammeverket/regelverket. Det må være et mål å unngå behov for hyppige og store endringer i fremtiden.

Målet med gjennomgangen er å identifisere tiltak som sikrer et godt drosjetilbud i hele landet, vurdere virkninger av disse tiltakene, og gi anbefaling om fremtidig regulering. Det er særlig viktig å sikre tilbudet til sårbare grupper, som eldre og funksjonshemmede uten egen bil. Samtidig er det behov for å vurdere hvilke krav som bør stilles for å sikre en seriøs drosjenæring som gir trygghet for kundene, gode arbeidsforhold for ansatte og løyvehavere og som bidrar til hvit økonomi, og tiltak for å sikre kontroll og tilsyn med næringen.

Gjennomgangen skal se hen til pågående prosesser på området, herunder egen prosess for høring om justering av løyvekravene, krav om taklampe og utfyllende krav til dokumentasjon fra løyvehaver for at visse krav er oppfylt, samt arbeidet med handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren. Gjennomgangen kan utfylle, men ikke overlapse, disse prosessene.

Problemstillinger utvalget skal se på

Utvalget skal, i lys av Hurdalsplattformen, foreta en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen, og utarbeide en rapport med forslag til helhetlig regulering på området. Rapporten skal utformes slik at den kan danne grunnlag for alminnelig høring av nye regler.

Utvalget skal bl.a.:

- Identifisere tiltak som sikrer et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, herunder tilbudet til sårbare grupper med særlig behov for drosjetjenester;
 - Utvalget må bl.a. vurdere modeller basert på
 - fylkeskommunal behovsprøving og driveplikt, jf. Hurdalsplattformen,
 - det gjeldende enerettssystemet, med eventuelle tilpasninger
 - alternative tiltak for å sikre tilbudet.
 - Utvalget skal vurdere modeller for samordning av:
 - tilbud i enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet, som skoleskys og pasienttransport bedre
 - av drosje- og kollektivtransport.
- Vurdere behovet for å gjeninnføre sentraltilknytningsplikt, jf. Hurdalsplattformen, og ulike modeller for et slikt krav. Sentraltilknytningsplikt må særlig vurderes opp mot behovet for å sikre:
 - Oversikt over løyvehavere, hvor drosjer befinner seg og oppdrag (flåtestyring)
 - Myndighetenes behov for oversikt og dialog med næringen
 - Forbrukernes sikkerhet og klagemuligheter

Utvalget skal bl.a. vurdere:

- Den tidligere modellen med sentraltilknytning, med evt. tilpasninger
 - fri etableringsrett av sentral, med objektive krav til aktørene, f.eks. etter dansk modell.
 - Andre mulige løsninger, herunder om forslaget om krav til kontrollutrustning i drosje, eller elementer fra dette forslaget, kan ivareta aktuelle hensyn på en mindre inngripende måte enn sentraltilknytning.
- Utvalget skal, i lys av de to ovennevnte punktene, vurdere om det er behov for tiltak for å sikre at myndighetene (f.eks. fylkeskommunene) har tilstrekkelig oversikt over og muligheter for oppfølging av aktørene i næringen, jf. bl.a. tidligere regler i yrkestransportforskriften.

- Vurdere hjemlene for kontroll med næringen, samordningen mellom de ulike kontrollmyndighetene, og ressursbehov for nødvendig kontroll og tilsyn. Utvalget skal foreslå eventuelle nødvendige tiltak.
- Utvalget skal vurdere om det er behov for å sette ytterligere krav til taksametersystemet og bestillingssystemet for drosjer, herunder om det er behov for ytterligere tiltak for å sikre tilstrekkelig informasjon for å fastsette skattegrunnlag og sikre GNSS-sporing i drosjer. Utvalget kan se hen til høringen om krav til kontrollutrustning som bakgrunn for denne vurderingen.
- Vurdere helheten i regelverket, som i tillegg til punktene over bl.a. kan omfatte virkemidler som merking av drosje, prisregulering, bestemmelser om pristilbud, prisberegning, konkurranse (unntaksforskriften), skatteforvaltning og bokføring. I den grad utvalget mener det er nødvendig for å oppnå målet med drosjereguleringen skal de komme med forslag til endringer i dette regelverket.
- Vurdere om det er behov for tiltak for å sikre at drosjenæringen omstilles tilstrekkelig til å nå klimamålene for samferdselssektoren.

Generelt:

- Utvalget skal gi en analyse av virkningen av skisserte tiltak basert på vurderingene av punktene over, herunder kost-nytte vurderinger.
- På bakgrunn av tiltakene som er identifisert og analysen av virkninger skal utvalget komme med forslag til nødvendige regelendringer på området.
- Forslagene skal være vurdert opp mot handlingsrommet i EØS-avtalen, og skal være innenfor dette. Utvalget må særlig vurdere om tiltakene som foreslås kan begrunnes ut fra tvingende allmenne hensyn, og at de er egnet og nødvendige for å ivareta formålet med reguleringen.
- Utvalget skal underveis i arbeidet ha dialog med relevante myndigheter og partsrepresentanter for næringen i den grad det er formålstjenlig.
- Utvalget kan bestille eksterne utredninger for å belyse saken, som utviklingen i markedet, kundetilfredshet, ordninger i andre land mv.
- Arbeidet i utvalget skal oppfylle kravene i utredningsinstruksen.

Arbeidsform og kostnader

Arbeidet skal gjennomføres innenfor rammene Samferdselsdepartementet stiller til rådighet. Utvalget kan se hen til hvordan tilsvarende problemstillinger er behandlet i sammenlignbare land. Eventuelle ønsker fra utvalget om endringer i mandatet, må avklares med departementet.