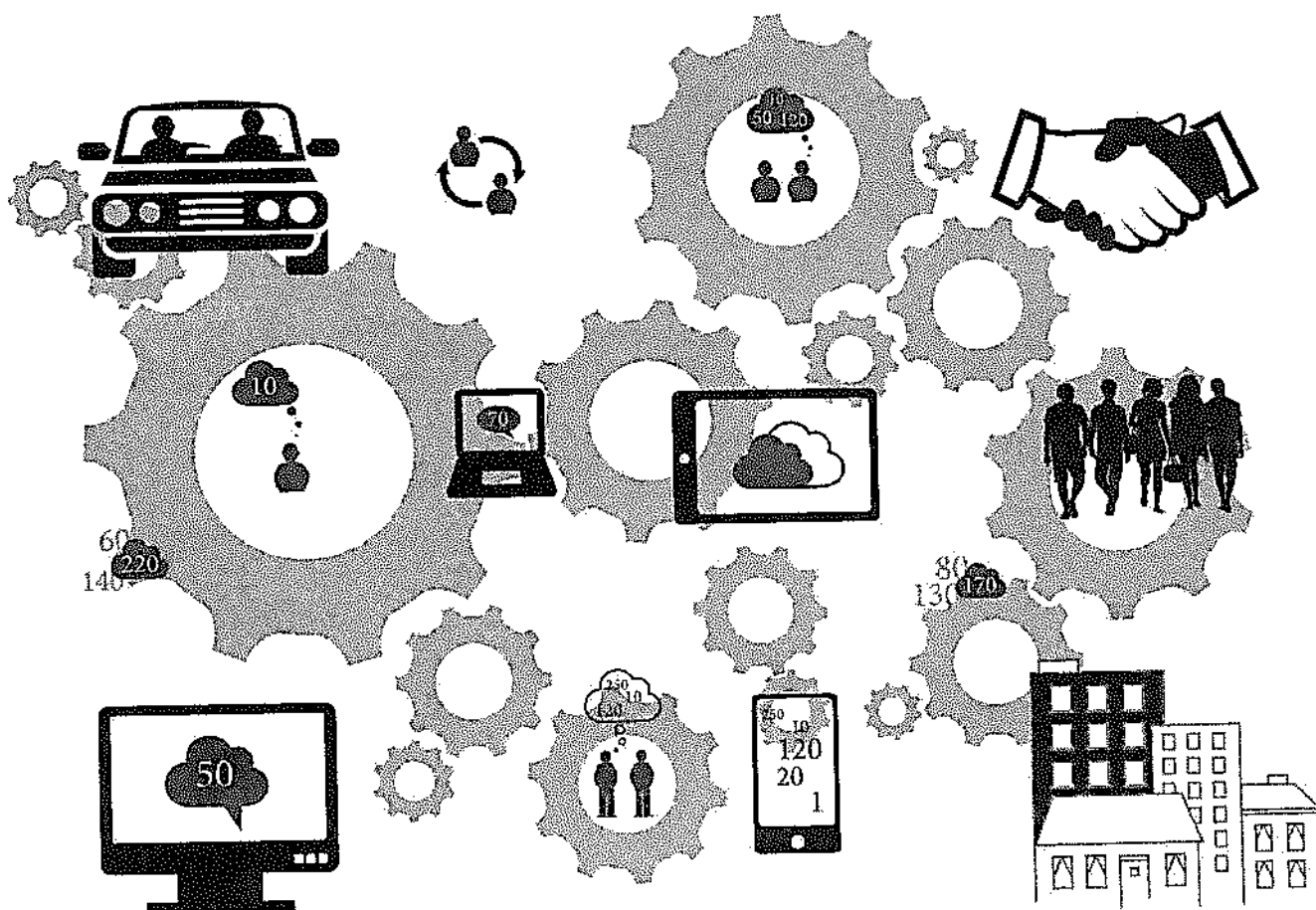


NOU

Norges offentlige utredninger 2017:4

Delingsøkonomien

– muligheter og utfordringer



Boks 6.6 AFNORs standard for brukertaler

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

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

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

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

6.6 Delingsøkonomi og forbrukerrettigheter – problemstillinger

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

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

Boks 6.7 SEUKs – Trust Seal for the Sharing Economy

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

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

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

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

6.6.1 Når er en tilbyder næringsdrivende etter forbrukervernregelverket?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...) Collaborative platforms should also enable underlying service providers that qualify as traders to comply with EU consumer and marketing law, for example by designing their web structures to make it possible for third party traders to identify themselves as such to platform users. In addition, they could also clearly indicate to all users that they will only benefit from protection under EU consumer and marketing laws in their relation with traders.

Som Kommisjonen påpeker bør plattformene utarbeide sine nettløsninger på en måte som gjør det enkelt for tilbyderen å kommunisere til forbrukere om vedkommende er næringsdrivende eller ikke. På en annen side vil det trolig være i strid med gjeldene EØS-regelverk (direktivet om urimelig handelspraksis) å gi generelle bestemmelser som pålegger plattformene et slikt ansvar. EU-regelverket, som er totalharmonisert på området, forutsetter at hver sak vurderes konkret. Det vil likevel for eksempel kunne utarbeides veiledninger og prinsipper for «beste praksis» om hvordan plattformene kan gi god informasjon om forbrukervernreglene. I tillegg kan tilsynsmyndighetene i enkeltsaker gripe inn mot manglende opplysninger om plattformen og tilbyderne på denne, herunder manglende opplysninger om de er næringsdrivende eller ikke-næringsdrivende og hvilke konsekvenser dette får for forbrukernes stilling.

6.6.2 Plattformens ansvar for tilbyders leveranse

Selv om det skulle være klart at en tilbyder på en delingsplattform ikke er næringsdrivende etter forbrukervernregelverket, kan det oppstå et spørsmål om plattformen har ansvar for tjenesten som leveres av tilbyder til forbruker. Dette er et uavklart spørsmål, også internasjonalt.

Et vanlig argument mot plattformansvar for tilbyders leveranse er at plattformen kun fungerer som en «digital mellommann» mellom to parter og ikke tilbyr tjenesten selv. I mange tilfeller vil bildet være mer nyansert (OECD, 2016d). I noen tilfeller inntar plattformen en rolle som noe mer enn en ren formidler av kontakt, eksempelvis gjennom at plattformen også fastsetter hele eller deler av innholdet i avtalen mellom tilbyder og forbruker.

Dersom plattformen garanterer for deler av tjenesten, vil den være avtalerettslig forpliktet overfor forbruker, uavhengig av om plattformen anses som formidler eller tilbyder. Dette vil for eksempel være tilfelle der plattformen fastsetter pris på tjenesten, eller der plattformen garanterer for en viss kvalitet eller standard på tjenesten til forbruker.

Dersom plattformen anses å være oppdragsgiver eller arbeidsgiver for den som faktisk utfører eksempelvis transport eller tilbyr overnatting, vil plattformen også ha et ansvar overfor forbruker for utførelsen av denne tjenesten. I disse tilfellene vil plattformen anses å være den reelle tilbyderen av tjenesten også, i motsetning til kun å være formidler.

Plattformene opptrer ofte også som betalingsformidlere, og har ofte vilkår knyttet til seg som kan gjelde obligatorisk forsikring eller økonomisk garanti. I noen tilfeller er det plattformen som fastsetter eller legger sterke føringer for pris på tjenesten (slik som Uber). I andre tilfeller fastsetter tilbyder selv pris (slik som Airbnb). Ulike plattformer har svært ulike modeller, og det varierer hvor sterkt de griper inn i avtalen mellom forbruker og tilbyder.

Et eksempel på en plattform som griper sterkt inn i avtalen mellom forbruker og tilbyder er Uber, som skriver på sine nettsider at de har obligatorisk forsikring for alle bilene, og foretar bakgrunns sjekk av sjåførene tilknyttet plattformen. Prisene for transporttjenesten fastsettes i praksis av Uber, ikke av sjåførene selv, og Uber tar imot betaling og formidler betaling til sjåføren. Dersom Uber anses å være arbeidsgiver eller oppdragsgiver for Ubersjåførene, vil selskapet også ha et an-

svar overfor forbruker for utførelsen av (transport)tjenesten. Europadomstolen skal ta stilling om Uber er å anse som en transporttjeneste eller informasjonstjeneste i saken Uber-Spain (C-434/15). En kjennelse er ventet i denne saken i 2017.

Også utenfor de tilfellene som er beskrevet ovenfor, vil plattformen være ansvarlig for egne handlinger overfor de forbrukerne som bruker tjenesten, enten dette ansvaret har sitt grunnlag i avtale, alminnelige erstatningsrettslige prinsipper eller reglene som gjelder for kontraktsslutning ved mellommenn, enten disse er lovfestede eller ulovfestede.

6.7 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at forbrukervernreglene alt i alt gir et godt grunnlag for å ivareta forbrukerhensyn, og finner ikke at det er behov for nye reguleringer spesielt innrettet for å styrke forbrukervernet i delingsøkonomien ytterligere.

Norske myndigheters handlingsrom til å innføre endringer på forbrukervernområdet er uansett begrenset av at regelverket på området i stor grad er fullharmonisert EU-regelverk. Utvalget forstår at dette regelverket nå er oppe til vurdering i EU (såkalt «fitness check»). Egen regulering av delingsplattformenes eventuelle plikter overfor forbrukere i Norge vil kunne støte mot det fullharmoniserte regelverket.

Utvalget finner at det er lite empirisk belegg for utbredte forbrukerproblemer i delingsøkonomien og mener at tillitsmekanismer bidrar positivt til forbrukervernet på området. Samlet sett er det mye som taler for at eventuelle uklarheter rundt tilbyders status som enten næringsdrivende eller ikke-næringsdrivende ikke utgjør et stort problem for forbrukernes stilling i delingsøkonomien per i dag.

Det kan likevel være en utfordring at delingsøkonomien legger til rette for handel mellom ikke-næringsdrivende i langt større grad enn tidligere, og at slik handel ofte ikke er omfattet av forbrukervernreglene. Det kan være uklart for forbrukerne hva slags beskyttelse de har når de handler i delingsøkonomien. Det er likevel ikke noe nytt

eller spesielt for delingsøkonomien at handel mellom private ikke omfattes av dette regelverket. I forbindelse med evalueringen av de samlede forbrukervernreglene i EU diskuteres det blant annet om det er behov for å definere nærmere grenser for næringsvirksomhet.

Utvalget mener at virkemidler fra norsk side bør ha som mål å styrke dialogen mellom myndigheter og delingsplattformer om utvikling av bransjestandarder og beste praksis. Utvalget mener at forbrukermyndighetene bør utgi veiledninger dersom dialog om bransjestandarder og beste praksis drar ut i tid eller viser seg å ikke føre fram.

Veiledning kan være nyttig for å styrke kunnskapen om både forbrukerrettigheter i delingsøkonomien, og om tillitsmekanismer slik som brukeromtaler. Det er et poeng at veiledning til forbrukerne gir god informasjon om tillitsmekanismer og graden av forbrukervern før forbrukerne inngår i en transaksjon i delingsøkonomien. Slik vil den enkelte bedre kunne vurdere risiko knyttet til transaksjonen.

Utvalget mener at det vil være hensiktsmessig at det opprettes en offentlig nettportal om delingsøkonomien der både forbrukere, tilbydere og plattformer kan hente informasjon om skatteregler, forbrukerrettigheter og relevant sektorlovgivning.¹⁰

Dersom man kjøper en vare av en privatperson eller en næringsdrivende og har noe å klage på, har man rett til å få meklingsbistand fra Forbrukerrådet. Dersom partene ikke kommer til enighet tross mekling, kan saken bringes inn for FTU eller relevant klagenemd. Denne muligheten eksisterer ikke dersom man kjøper en tjeneste av en ikke-næringsdrivende. Utvalget mener at et utvidet tilbud om mekling potensielt vil kunne hjelpe framtidige tvister i delingsøkonomien. I tillegg kan dette bidra til at myndighetene får oversikt over utviklingen av eventuelle forbrukerproblemer i delingsøkonomien i tiden framover. Utvalget foreslår derfor at meklingstjenesten bør utvides til å gjelde tjenestekjøp mellom ikke-næringsdrivende.

¹⁰ Se kapittel 1 for mer om dette.

Kapittel 7

Markeder hvor delingsøkonomi er særlig framtreddende

Utgangspunktet for delingsøkonomien er at ledige ressurser som finnes i husholdningssektoren, kan omsettes i et marked som følge av effektive digitale markedsplasser. Bolig og bil er de mest verdifulle godene folk flest eier, i tillegg til egen arbeidskraft. Det er derfor ingen tilfeldighet at det er delingstjenester som på ulike måter tar i bruk privatbolig og privatbil, gjerne i kombinasjon med arbeidsinnsats fra eieren, som har vokst sterkest. Utvalget har valgt å se nærmere på drosjemarkedet og overnattingsmarkedet. Det er i hovedsak to grunner til dette: For det første skjer en stor del av omsetningen i delingsøkonomien i Norge i disse markedene, og for det andre er markedene delvis preget av forholdsvis omfattende reguleringer. Utvalget har lagt vekt på å beskrive og analysere drosjemarkedet (punkt 7.1). En behandling av delingsøkonomitjenester som på ulike måter tar i bruk privatbil, kunne også ha tatt for seg utleie av privatbil. Når dette ikke er gjort, er bakgrunnen at de reguleringsmessige utfordringene ikke er like store for slike tjenester. Utvalget har heller ikke sett nærmere på samkjøring (der sjåføren og passasjerer har et sammenfallende transportbehov og det ikke betales vederlag ut over kostnadsdeling), ettersom Samferdselsdepartementet har sendt forslag om lovendring vedrørende dette på høring. I punkt 7.2 knyttes det noen kommentarer til godstransport, mens overnattingsmarkedet behandles i punkt 7.3.

7.1 Drosjemarkedet

7.1.1 Innledning

Drosjenæringen har de siste årene fått konkurranse fra nye transporttjenester som har vokst fram ved siden av den etablerte næringen. Noen av de nye transporttjenestene har karakter av samkjøring, der sjåføren og passasjerer har et sammenfallende transportbehov. Andre tjenester ligner mer på ordinær drosjetransport, der det er kunden som velger start- og stoppested, og hvor operatøren får vederlag for tjenesten utover kost-

nadsdeling. De nye drosjeliknende tjenestene formidler transporttjenester mellom privatpersoner gjennom en elektronisk plattform, og kan dermed sies å være en del av delingsøkonomien.

Punkt 7.1 tar for seg delingsøkonomien innenfor markedet for persontransport med personbil. Punkt 7.1.2 til 7.1.4 tar for seg drosjemarkedet i Norge og de nye teknologiske framskrittene innenfor transportnæringen, mens punkt 7.1.5 til 7.1.7 ser på de nye transporttjenestene innenfor delingsøkonomien som er etablert og driver virksomhet i Norge. I punkt 7.1.8 gis det en oversikt over gjeldende rett, mens det i punkt 7.1.9 vurderes hvorvidt det å tilby transporttjenester via de nye tjenestene er lovlig etter gjeldende rett. Under punkt 7.1.10 gjennomgås EØS-retten på området, herunder den pågående ESA-saken om den norske drosjereguleringen og pågående prosesser i EU. Utvalget vurderer avslutningsvis behovet for endringer i gjeldende regelverk under punkt 7.1.11.

7.1.2 Drosjemarkedet – generelt

Drosjemarkedet deles ofte inn i fire ulike segmenter:

1. Drosjer som praies på gaten (praie markedet)
2. Drosjer som hyres fra holdeplass (holdeplass markedet)
3. Drosjer som bestilles på forhånd (bestillings markedet)
4. Drosjetransport hvor vilkårene for transporten er fastsatt i avtale inngått etter forhandlinger mellom oppdragsgiver og tilbyder, eller avtale inngått etter anbudskonkurranse (kontrakt markedet)

Praie- og holdeplassmarkedet omtales ofte under samlebetegnelsen spotmarkedet. Kontraktskjøringssegmentet omfatter blant annet kjøring for offentlige oppdragsgivere. Drosjenæringen konkurrerer om kontrakter, og kontraktene inngås

normalt som rammeavtaler for et uspesifisert antall turer.

Drosjenæringen omsatte for totalt 8 142 mill. kroner i 2015, sammenlignet med en omsetning på totalt 8 116 mill. kroner i 2014. Dette representerer en økning på 0,3 pst. fra 2014 til 2015. Drosjene kjørte i alt 524 mill. kilometer i 2015. Dette representerer en nedgang på 1,6 pst. fra 2014. Av den samlede kjørelengden i 2015 ble 52,9 pst. utført med passasjer i bilen, jf. SSB (2016b).

Hvordan prisene for drosjetjenestene skal beregnes følger av forskrift fastsatt av Konkurransetilsynet, se nærmere under punkt 7.1.8.6. Drosjetakstene er i utgangspunktet maksimalprisregulert. Konkurransetilsynet har imidlertid adgang til å gjøre unntak fra reglene om maksimalpris for områder med to eller flere drosjesentraler og der tilsynet for øvrig finner at forholdene ligger til rette for tilstrekkelig konkurranse. I dag er de fleste større byområdene unntatt fra maksimalprisreguleringen.

Pilskog (2016) viser at drosjetakstene i perioden mellom 2004 og 2015 økte med 65 pst. Til sammenligning økte konsumprisindeksen med rundt 25 pst. i samme periode. Årslønnsveksten var i denne perioden på 55 pst. ifølge SSB. Tallene Pilskog viser til gjelder for hele landet, og skiller dermed ikke mellom områder med og uten maksimalprisregulering. Pilskog viser imidlertid til at områder som Oppland og Nordland, som har maksimalprisregulering, har hatt en lavere prisvekst enn Oslo/Akershus, som ikke har maksimalprisregulering.

Prisene for drosje i prae-, holdeplass- og bestillingsmarkedet avhenger vanligvis både av en starttakst, antall kilometer som kjøres, når på døgnet turen kjøres og hvor lang tid som medgår. Prisstrukturen med egne komponenter for grunnpris som varierer over døgnet, kilometerpris og pris per minutt, gjør det vanskelig for kunden å skaffe oversikt over hva en drosjetur vil koste og å sammenlikne priser mellom ulike drosjesentraler, spesielt i holdeplass- og praeområdet. Normalt vil ikke kunden få oppgitt den endelige prisen før turen er over. Ved bestilling er det til en viss grad lettere for kunden å orientere seg om pris. Norges Taxiforbund har blant annet lansert en egen taxikalkulator som gir prisantydning på gitte strekninger og tidspunkter hos ulike drosjesentraler (taxikalkulator.no). Enkelte drosjesentraler har også utviklet applikasjoner for bestilling av drosje. Både Oslo Taxi og Norgestaxi har innført fastpris når det bestilles i deres applikasjoner. I tillegg tilbyr mange selskaper fastpris på enkelte strekninger, som mellom Oslo sentrum og Oslo Lufthavn

Gardermoen. Konkurransetilsynet viser til at større drosjesentraler, som henter en høyere andel av sine kunder i bestillingsmarkedet, har lavere priser enn mindre sentraler, som henter flere kunder fra prae- og holdeplassmarkedet, se Konkurransetilsynet (2015).

7.1.3 Konkurransen i drosjemarkedet

God informasjon om blant annet pris er en forutsetning for velfungerende konkurranse, jf. omtale i kapittel 4. Flere rapporter påpeker at konkurransen i det norske drosjemarkedet ikke har fungert tilfredsstillende, og framhever svak prisinformasjon som en viktig forklaringsfaktor i tillegg til etableringsbarrierer.

En nærmere forklaring på hvordan manglende eller svak informasjon påvirker markedet kan hentes fra Diamond (1971). I Diamonds artikkel beskrives en teoretisk modell der forbrukerne har kostnader i form av tidsbruk og ressursinnsats ved å orientere seg om prisene i markedet (søkekostnader). Gitt slike søkekostnader vil kundene la være å søke etter et rimeligere tilbud dersom tilbyderen øker prisen med et lite beløp – så lenge prisøkningen er lavere enn kostnaden ved å søke etter en rimeligere tilbyder. Dette gir en tendens til at alle tilbyderne øker prisene inntil de har nådd et prisnivå som maksimerer deres profit (monopolprisen). Kundene vil forvente at alle tilbydere setter monopolprisen, og vil derfor ikke søke etter en lavere pris. Diamonds resultat er ekstremt i den forstand at selv en liten søkekostnad fjerner all konkurranse i markedet. Ut fra Diamonds artikkel er det likevel mulig å argumentere for at konkurransen i drosjemarkedet vil fungere svakere når det er søkekostnader, men uten at prisene nødvendigvis går helt opp til det nivået en monopolist ville ha satt.

Forbrukerrådet (2013) trekker særlig fram behovsprøvingen av antallet drosjeløyver som et hinder for effektiv konkurranse i drosjemarkedet. Det vises i tillegg til at prisstrukturen er for komplisert, slik at det er vanskelig å sammenligne pris mellom de ulike drosjesentralene. På den annen side blir det trukket fram at det er god tilgjengelighet av drosjer i de drosjemarkedene der det er åpnet for konkurranse mellom drosjesentraler, at kvaliteten på kjøretøyene er god og at en organisering av løyvehavere i drosjesentraler skaper ryddighet og effektivitet.

Konkurransetilsynet (2015) viser til at dagens regulering av drosjemarkedet ikke legger til rette for effektiv konkurranse og produktivtvekst. Konkurransetilsynet peker på mangelfull og

asymmetrisk informasjon¹ som kilde til markedssvikten. De framhever blant annet at det er utfordrende for kundene å sammenligne priser i drosjemarkedet og peker på enkelte særlige fysiske egenskaper ved drosjemarkedet som bidrar til markedssvikt. Ifølge Konkurransetilsynet har drosjemarkedet en flytende karakter², slik at kunden i spotmarkedet i realiteten ofte vil ha få eller ingen alternativer å velge mellom. Praiemarkedet er preget av at kunden gjerne velger den første og beste tilgjengelige drosjen, mens det i holdeplassmarkedet er vanlig at kunden tar den drosjen som står først i køen. Dette kan påvirke de prisene sentrale fastsetter i de markedene som ikke er maksimalprisregulert.

Ifølge rapporten har den teknologiske utviklingen endret grunnlaget for prisregulering i drosjemarkedet. Konkurransetilsynet hevder at teknologiske innovasjoner som smarttelefoner har redusert utfordringene knyttet til høye søkekostnader og informasjonsasymmetri, noe som har vært et argument for prisregulering.

Konkurransetilsynet mener at det er mulig å avvikle prisregulering i drosjenæringen, men at prisreguleringen ikke kan fjernes uten at behovsprøvingen samtidig fjernes. Det behovsbaserte løyvesystemet trekkes fram som den mest vesentlige etableringsbarrieren i det norske markedet. Behovsprøvingen begrenser særlig tilbudet og fleksibiliteten på tilbudssiden. Konkurransetilsynet anbefaler på denne bakgrunn å fjerne behovsprøvingen i hele landet, samt fjerne kravet om at drosjekjøring skal være hovederhvervet til løyvehaver. Hvis drosjetilbudet blir så svekket i enkelte områder at det utgjør et samfunnsmessig problem, kan målrettede tiltak vurderes for å avhjelpe situasjonen.

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

løyver. Dette gjelder særlig på tidspunkter med minst konkurranse.

7.1.4 Teknologisk utvikling og framvekst av nye transportløsninger

Ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) har bidratt til at formidling av tjenester er langt enklere enn det tidligere har vært. Denne utviklingen skaper nye muligheter både for samkjøring og drosjelignende transport og har drevet fram nye måter å styre og organisere transport på. Dette har gitt grobunn for nye forretningsmodeller, både innenfor den etablerte drosjenæringen og for delingsøkonomiaktørene. Intelligente transportsystemer (ITS) gir store muligheter for utvikling innenfor alle transportformer. ITS er systemer og tjenester hvor IKT anvendes innen transportsektoren.

Bilindustrien og myndighetene arbeider med samvirkende systemer mellom biler og andre systemer i samfunnet (C-ITS). Denne teknologien åpner for kommunikasjon mellom kjøretøyene og mellom kjøretøyene og infrastrukturen. Med C-ITS vil alle kjøretøy sende ut data om posisjon, fart, identitet og egenskaper. Infrastrukturen vil kunne overvåke posisjon og status og samtidig sende ut data i trafikken om lys i trafikksignaler, hindre og hendelser i veien osv. I løpet av 10 år regnes det med at denne teknologien vil være standard i nye biler. Bruken av samvirkende systemer og «big data» kan gi en mer effektiv, fleksibel og sikker transport gjennom økt tilrettelegging av transportformidling, jf. rapport fra Statens vegvesen m.fl. (2015) side 13.

På lengre sikt vil trolig selvkjørende biler bli vanlig. Slike autonome framkomstmidler vil trolig benytte seg av C-ITS som plattform. Selvkjørende biler vil kunne endre måten vi tenker på persontransport og bil, og vil samtidig kunne erstatte behovet for bemannede drosjer.

7.1.5 Delingsøkonomiaktører – generelt

Innenfor persontransportmarkedet har det de senere årene vært en framvekst av nye applikasjonsbaserte transporttilbydere. Et kjennetegn ved disse nye tjenestene er at de kun baserer seg på formidling av transportoppdrag via en digital plattform. En vanlig samlebetegnelse på de nye aktørene er *transportnettverksselskap*.

Transportnettverksselskapene omfatter både samkjøringstjenester, der sjåføren og passasjerer har et sammenfallende transportbehov, samt drosjelignende tjenester hvor kunden velger både

¹ Asymmetrisk informasjon innebærer en skjev fordeling av informasjon mellom aktørene i markedet.

² Selger og kjøper holder ikke til på en fast plass, og kjøper kan ikke alltid velge mellom flere selgere, jf. Bekken (2003 s. 11).

start- og stoppested og betaler for tjenesten ut over kostnadsdeling. Et fellestrekk ved transportnettverksselskapene er at de er internettbaserte og tilrettelegger for transporttjenester via nettsted eller applikasjon. Selv om også flere drosjesentraler har introdusert egne applikasjoner som en del av sin bestillingstjeneste, er det et særtrekk ved de nye tjenestene at de utelukkende baserer seg på bestilling via digitale løsninger. Transportnettverksselskapene baserer seg ofte på å koble enkeltperson til enkeltperson og innebærer dermed at det ofte er to ikke-profesjonelle aktører som samhandler gjennom plattformen. Et annet kjennetegn ved virksomheten til transportnettverksselskapene er at sjåførene som hovedregel opererer som selvstendig næringsdrivende og benytter egne private kjøretøy ved utførelsen av transporten. Utnyttelsen av private kjøretøy framheves gjerne som et delingsaspekt.

Under punkt 7.1.6 nedenfor gis det en oversikt over de viktigste transportnettverksselskapene i det norske markedet, samt en beskrivelse av hvordan de opererer. Gjennomgangen er basert på en rapport skrevet av Oslo Economics på oppdrag fra Samferdselsdepartementet³, samt en rapport skrevet av Vista Analyse, på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. Pedersen m.fl. (2016). Rapportene fra Oslo Economics og Vista Analyse dekker de viktigste delingsøkonomiaktørene som er etablert i Norge.

7.1.6 Transportnettverksselskaper i det norske markedet

Oslo Economics viser til at det per 5. april 2016 var fire transportnettverksselskaper registrert i Norge. Disse var Uber, Haxi, GoMore og HentMEG. Også Lyft har registrert sitt varemerke i Norge, men har per i dag ikke startet drift i det norske markedet. Uber og Lyft sørger både for formidling, prisberegning og betaling for transporttjenesten. Haxi blir i rapporten beskrevet som en ren formidlingstjeneste, som ikke engasjerer seg i prisingen av avtalte turer. GoMore er en privat formidler av samkjøring og privat bilutleie. HentMEG er ikke et forretningskonsept, men en offentlig finansiert mobilapplikasjon som skal legge til rette for samkjøring.

Uber Norway er den norske avdelingen av Uber og er et registrert aksjeselskap i Brønnøysundregistrene. I Norge hadde Uber registrerte driftsinntekter på 5,7 mill. kroner i 2015. Uber formidler flere typer tjenester. Uber POP er person-

transport med vanlige biler og ligner på ordinær drosjetransport. Uber Black er en limousine-service utført med luksuriøse biler. Uber POOL er mye det samme som Uber POP, men med mulighet for å ta med flere passasjerer på veien for en deling av kostnadene. Uber POOL er foreløpig ikke lansert i Norge. Selskapet har også Uber EL for elektriske biler og Uber XXL for større biler.

Uber Norway opplyser at det per juni 2016 var 38 000 aktive passasjerer (folk som har tatt en tur ved hjelp av Uber i løpet av de siste tre månedene) i Oslo, og i underkant av 500 aktive partnersjåførere. Uber opplyser videre at ettersom inntjeningen for en partnersjåfør varierer både mellom individuelle sjåførere og fra uke til uke basert på hvor mange turer som kjøres, er det ikke mulig å si noe om inntjening per person. Uber opplyser at pirat-taxi-sjåførere er blant deres viktigste konkurrenter.⁴

Haxi Ltd. er et norskutviklet selskap som ble lansert i Stavanger i 2013. Selskapet er et norskregistrert utenlandsk foretak med forretningsadresse i London. Tjenesten er tilgjengelig i Norge, Island, Danmark og USA. Haxi hadde 8 300 sjåførere i Norge høsten 2016 og hadde over 300 000 kontaktpunkter⁵ mellom sjåførere og passasjerer i 2015. Hvor mange av kontaktpunktene som resulterte i kjøretur, er uvisst.

7.1.7 Hvordan transportnettverksselskapene fungerer

7.1.7.1 Matching

Transportnettverksselskaper som Uber og Lyft bruker GPS-funksjonen i smarttelefoner til å knytte forbindelse mellom passasjerer og sjåførere. En passasjer har mulighet til å se i sanntid hvilke sjåførere som er tilgjengelige i nærheten. Etter å ha bestilt en tur er det mulig for passasjeren å holde seg oppdatert på hvor kjøretøyet befinner seg. Sjåføren vil også kunne se hvor passasjeren befinner seg.

Ved bruk av Uber sin applikasjon får passasjerer informasjon om navn, kontaktinformasjon og bilde av sjåføren, samt bilmodell og bilde av bilen. Passasjeren får vite sjåførens poengsum basert på andre passasjerers evaluering, og et anslag på forventet tid til sjåføren kommer dit passasjeren befinner seg, samt hvorvidt prisene er forhøyet som følge av såkalt «surge pricing», se punkt 7.1.7.4.

⁴ Brev til utvalget, august 2016.

⁵ Et kontaktpunkt er når en bruker for eksempel ringer eller sender melding til en annen bruker av applikasjonen.

³ Rapport av 5. april 2016.

om prising under. Passasjerene kan også få et prisestimat for turen. Sjåføren får på sin side informasjon om fornavnet på passasjerer, poengsum, kontaktinformasjon, antatt tid til passasjerer ankommer og hvorvidt det er «surge pricing».

Andre transportnettverksselskaper som Haxi og HentMEG bruker, ifølge rapporten fra Oslo Economics, i mindre grad GPS-funksjoner for å knytte forbindelse mellom passasjer og sjåfør. GPS-funksjonen brukes for å vise hvor samkjøringsturen skal ta veien. Ved bruk av Haxi sin applikasjon kan sjåfør og passasjer se profilen til hverandre før de oppretter kontakt. Profilene viser som et minimum et bilde av personen og en evaluering av vedkommende. I GoMore kan ledige sjåfører annonserer sine tjenester, og interesserte passasjerer kan kontakte sjåføren via plattformen eller gjennom meldingstjenesten. Også i GoMore skal passasjerer og sjåfører ha profiler som viser navn og bilde.

7.1.7.2 System for tilbakemelding fra brukere

Fleire av transportnettverksselskaper bruker et tilbakemeldingssystem for å kvalitetssikre både sjåførene og passasjerene. Etter endt kjøretur er det mulig å gi en poengsum til sjåføren og passasjerer. Poengsummen er tilgjengelig for senere brukere for å kunne luke ut uegnede sjåfører/passasjerer.

7.1.7.3 Transportnettverksselskaperens betalings-system og inntektskilder

Fleire transportnettverksselskaper har egne betalings-systemer. For å få tilgang til applikasjonene må både sjåfør og passasjer legge inn betalingsinformasjon. Passasjerer betaler via applikasjonen ved ankomst til destinasjonen. Selskapet som driver applikasjonen, tar gjerne en prosentandel av betalingen.

De transportnettverksselskaperne som tar betalt, gjør det vanligvis på bakgrunn av en prosent-sats av transaksjonen mellom passasjer og sjåfør. Uber tar eksempelvis 25 pst.⁶ av transaksjonen.

7.1.7.4 Prising

Det er et skille mellom transportnettverksselskaperne som opererer som prissettere, og de som

kun formidler betalinger og hvor betalingen er et resultat av en avtale mellom sjåfør og passasjer.

Uber og Lyft er eksempler på prissettere, og er de transportnettverksselskaperne som ligner mest på en ordinær drosjetjeneste. De priser turer etter samme prinsipper som drosjer med parametre for grunnpris, kilometerpris og pris per minutt. Kunden får en prisantydning på forhånd gjennom applikasjonen, men prisen er ikke bindende.⁷ Uber og Lyft har i tillegg utviklet prisingsmodeller som de henholdsvis kaller «surge pricing» og «prime time». Prisingmodellene innebærer at prisene endrer seg dynamisk på bakgrunn av etterspørsel etter kjøreturer. I rushtid vil for eksempel prisene øke som følge av stor etterspørsel. Noe av formålet med dynamisk prising er å tiltrekke seg flere sjåfører i perioder med høy etterspørsel.

For Haxi og GoMore avtales pris mellom brukere ved for eksempel bruk av meldinger i forkant av turen. Haxi og GoMore deltar ikke i selve prisingen, men kan ha retningslinjer for prising.

7.1.7.5 Oppsummering og sammenligning

Haxi og GoMore er i dag teknologiplattformer som formidler kontakt mellom passasjerer som trenger skyss, og sjåfører som tilbyr seg å kjøre. De markedsfører seg selv som samkjøringssplattformer, men hvorvidt det i alle tilfeller foregår reell samkjøring, og ikke drosjelignende transportoppdrag, er usikkert. GoMore tilrettelegger i tillegg for bilutleie mellom privatpersoner. Uber og Lyft tilbyr en tjeneste som til dels er lik den drosjesentralene tilbyr. Ut over kjøreturen håndterer de betaling via applikasjonen og setter prisen i stor grad etter samme parametre som drosjene. Uber har også en egen godkjenningsordning for sjåfører og biler, og de inngår avtaler med sjåførene som uavhengige kontraktspartnere. Videre er det eksempler på at sjåførene hjelpes med momsregistrering og opprettelse av enkeltpersonforetak.

Det er et fellestrekk ved transportnettverksselskaperne at de til nå nærmest utelukkende har rettet seg inn mot bestillingsmarkedet. Dette utgjør en forskjell fra de ordinære drosjene som deltar i alle markedssegmentene. Det finnes imidlertid eksempler fra andre land på at de nye tjenestene også har inntatt holdeplassmarkedet. Tjenesten Lyft har eksempelvis egne holdeplasser på Los

⁶ Sjåfører som registrerte seg før 31. august 2016, har beholdt de betingelsene som gjaldt tidligere og betaler derfor 20 pst.

⁷ Gjelder Uber. Utvalget kjenner ikke til hvorvidt dette også gjelder Lyft, men dette er heller ikke vesentlig for utvalgets vurderinger.

Angeles internasjonale flyplass, jf. Nelson (2015). Et annet kjennetegn ved de fleste tjenestene til transportnettverksselskapene er at de gir mulighet for å gi tilbakemelding via et evalueringssystem. Brukere (sjåførere eller passasjerer) som får lav poengsum, kan utelukkes fra plattformen.

7.1.8 Gjeldende rett

7.1.8.1 Løyvepliktig persontransport

Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven) § 4 første ledd slår fast hva som er løyvepliktig persontransport:

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

Løyveplikten gjelder bare når det blir tatt vederlag for transporten. Dersom det ikke tas vederlag, vil transporten falle utenfor regelen i yrkestransportloven § 4 og dermed ikke være løyvepliktig. Vederlagsbegrepet blir tolket vidt, slik at også deling av kostnader ved transporten vil være omfattet.

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

Det første alternativet oppstiller det å *drive* som vilkår for å være omfattet av løyvekravet. Drivebegrepet er presisert i Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 29 med henvisning til uttalelse i Ot.prp. nr. 86 (1984–85). Her heter det at virksomheten må ha en viss varighet og være uttrykk for en mer systematisk utnyttelse av transportmidlet i ervervsmessig øyemed. Videre framgår det at den nærmere avgrensningen av drivebegrepet må bero på et skjønn i det enkelte tilfellet basert på hyppighet, transportørens initiativ og løyvehaveres mulighet til å utføre transporten. I henhold til rettspraksis er ikke terskelen veldig høy før virksomheten faller inn under drivebegrepet. I Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1994 s. 319 ble tre tilfeller av persontransport mot vederlag ansett for å være omfattet av drivebegrepet, og dermed løyveplik-

tig. Høyesterett viste for øvrig til at domfelte hadde drevet tilsvarende kjøring de fire forutgående helgene, noe som innebar at kjøringen måtte sees som en del av et mer omfattende straffbart forhold. Antallet turer vil ikke alltid være avgjørende for om en virksomhet er omfattet av drivebegrepet. Borgarting lagmannsrett uttalte i LB-2015-204313 at det ikke kan stilles krav om et minimum antall turer, men at begrepet «drive» må tolkes slik at det må være utvist en viss aktivitet som viser at man vil utøve persontransport mot vederlag. Momenter i den sammenheng vil være:

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

Det andre alternativet oppstiller det å *rette persontransporttilbud mot allmenheten på offentlig plass* som vilkår for å være omfattet av løyvekravet. Dette ble tilløyd ved en lovendring av samferdselsloven i 2001. Formålet med lovendringen var å utvide rekkevidden av hva som skulle være løyvepliktig persontransport, og dermed ramme tilfeller av persontransportbefordring mot vederlag der det bevismessig ville være vanskelig å påvise at befordreren hadde drevet i tilstrekkelig omfang, jf. første alternativ. Av Ot.prp. nr. 82 (2000–2001) på side 3 framgår det at:

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

I HR-2016-1458-A avgjorde Høyesterett at persontransport mot vederlag, der kontakten mellom sjåfør og passasjer som ble etablert via mobilapplikasjonen Haxi, ikke omfattes av løyveplikten i yrkestransportloven § 4 første ledd andre punktum. Lovregelen forutsetter, for at løyveplikt skal inntré, at «tilbod om transport vert retta til ålmenta på offentlig plass». Høyesterett kom til at forholdet ikke kunne sies å falle inn under lovens ordlyd da uttrykket «offentlig plass» refererer til et fysisk sted.

7.1.8.2 Regulerings- og løyvemyndigheter

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

Fylkeskommunen er løyvemyndighet og kan til en viss grad sette vilkår for tildelte løyver og bestemme hvordan løyvedistriktene innenfor fylket skal se ut, samt hvordan drosjenæringen skal organisere seg.

Konkurransetilsynet fastsetter maksimalpriser for drosjetransport, se nærmere under punkt 7.1.8.6 nedenfor. Konkurransetilsynet har videre ansvar for hvilket takstsystem som skal benyttes i drosjenæringen.

7.1.8.3 Krav til løyvehaver

Innledning

For persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for inntil 9 personer, gjelder det et krav om særskilt drosjeløyve, jf. yrkestransportloven § 9. Løyvehaverne er etter dagens yrkestransportregelverk underlagt en rekke ulike krav. Kravene framgår av yrkestransportloven og forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften). En sentral side ved dagens drosjeregulering er at løyvene er underlagt behovsprøving og at de som tildeles løyve, må overholde et krav om driveplikt.

Behovsprøving

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

Formålet med behovsprøvingen er å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud innenfor hvert løyvedistrikt. Behovsprøvingen må videre ses i sammenheng med driveplikten. For å kunne pålegge løyvehaverne en plikt til å tilby døgnkontinuerlige drosjetjenester året rundt, må retten til å drive med drosjetransport være antallsregulert for å sikre tilbyderne et tilstrekkelig inntektsgrunnlag.

Systemet med behovsprøving av drosjeløyver er basert på at fylkeskommunen fastsetter antall løyver innenfor et nærmere avgrenset geografisk

område, «løyvedistriktet». Drosjene har enerett på drosjetransport innenfor eget løyvedistrikt, som i utgangspunktet er avgrenset av kommunegrensene. I praksis har de fleste fylkeskommuner vedtatt at fylket skal utgjøre løyvedistriktet, jf. yrkestransportforskriften § 37 første ledd. Tilbudet av drosjer er således et resultat av en politisk prosess og er relativt konstant, mens etterspørselen etter drosjetjenester er styrt av markedet. Tildelte løyver kan ikke trekkes tilbake i nedgangstider, løyvemyndigheten har kun hjemmel til å trekke tilbake løyver ved brudd på løyvevilkårene.

Ledige løyver skal kunngjøres, jf. yrkestransportforskriften § 37 tredje ledd. Tildeling av drosjeløyve skjer fortrinnsvis til søkere med to års ansiennitet som fulltids drosjesjåfør i løyvedistriktet der det søkes om løyve, jf. yrkestransportforskriften § 43. For nyopprettede løyver, og der det ikke er søkere som har tilstrekkelig ansiennitet etter § 43, avgjør fylkeskommunen etter eget skjønn hvem som skal tildeles løyve. I disse tilfeller kan løyvet tildeles innehaver av drosjeløyve og selskap eller annen juridisk person, jf. yrkestransportforskriften § 44.

Driveplikt

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

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

For drosjer som er knyttet til en drosjesentral, fastsetter drosjesentralen vaktlister som sørger for oppfyllelse av driveplikten. Dette slås fast i yrkestransportforskriften § 46 sjettede ledd som sier at styret i drosjesentralen kan, for tilsluttede løyvehavere, fastsette en bindende detaljert kjøreplan som angir det tidsrom den enkelte drosje skal gjøre tjeneste. Drosjer som er tilknyttet sentral, trenger dermed ikke i praksis å være på vakt 24 timer i døgnet. For drosjer som ikke er tilknyttet en drosjesentral, det vil si såkalte bostedsløyver, er det den enkelte løyvehaver som alene må sørge for å oppfylle driveplikten. I slike tilfeller kan løyvemyndigheten være avhengig av klager fra publikum for å vite om driveplikten etterleves.

Krav om å drive faktisk og varig virksomhet i Norge

Et av kravene for å få løyve er at virksomheten som skal drives i Norge, er av faktisk og varig art, jf. yrkestransportloven § 4 annet ledd bokstav a). Etter ordlyden stilles det krav om at den som søker om løyve, må være etablert og drive sin virksomhet i Norge. Kravet følger av Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1071/2009 artikkel 5. Kravet om etablering er gjort gjeldende for drosjetransport så langt det passer. Av artikkel 5 følger det at foretaket for det første må ha en virksomhet i etableringsstaten med lokaler hvor de viktigste forretningsdokumentene oppbevares. For det andre må foretaket disponere ett eller flere kjøretøy som er registrert eller godkjent i samsvar med etableringsstatens lovgivning. For det tredje må foretaket drive sin virksomhet faktisk og varig fra en driftssentral i etableringsstaten. I Prop. 124 L (2012–2013) side 29 er det vist til at formålet er å gi et sterkere krav om etablering og tilknytning til landet for de som søker om løyve i Norge.

Krav om god vandel

Et annet krav for å få løyve er at vedkommende søker har god vandel, jf. yrkestransportloven § 4 annet ledd bokstav b). Kravene til god vandel er nærmere presisert i yrkestransportforskriften § 6, med videre henvisning til Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1071/2009 art. 6. Art. 6 nr. 1 tredje ledd bokstav a) og b) setter minimumskrav til hvilke rettsområder som skal tas i betraktning i vurderingen av om vandelskravet er oppfylt. Art. 6 nr. 1 tredje ledd bokstav a) lister opp nasjonale rettsområder hvor dommer eller sanksjoner for eventuelle alvorlige overtredelser skal ha betydning for vandelsvurderingen. Disse rettsområdene inkluderer blant annet (i) handelsrett, (ii) insolvenslovgivning, (iii) lønns- og arbeidsvilkår i bransjen, (iv) veitrafikk, (v) yrkesansvar, samt (vi) menneskehandel og narkotikahandel. God vandel skal dokumenteres ved framleggelse av en ordinær politiattest som ikke er eldre enn tre måneder, jf. yrkestransportloven § 26 og yrkestransportforskriften § 6 tredje ledd.

Formålet med kravet om god vandel er å forhindre at søkere som har begått lovbrudd, herunder særlig lovbrudd av økonomisk karakter, skal få utstedt løyve.

Krav om tilfredsstillende økonomisk evne

Av yrkestransportloven § 4 annet ledd bokstav c) følger det at en søker må ha tilfredsstillende økonomisk evne. Økonomikravet er nærmere presisert i yrkestransportforskriften § 7. Av bestemmelsen følger det at ved søknad om løyve må det framlegges en garantierklæring fra bank eller forsikringsselskap på en kroneverdi tilsvarende 9000 euro. For løyver ut over dette gjelder det krav om garanti til en kroneverdi tilsvarende 5000 euro for hvert løyve. Formålet med kravet om tilfredsstillende økonomisk evne er å sikre at bransjen skal bestå av seriøse aktører.

Krav om faglig kompetanse

Av yrkestransportloven § 4 andre ledd bokstav d) følger det at en søker må ha tilstrekkelig faglig kompetanse. Kravene til faglig kompetanse er nærmere presisert i yrkestransportforskriften § 8. For drosjeløyver gjelder en enklere variant av utdanningskravet enn den som gjelder for den som søker om løyve for godstransport og turvogn, jf. yrkestransportforskriften § 8 og Samferdsseksdepartementet (2003, 2005). Det forenklete kravet til fagkompetanse skal gi kandidatene grunnleggende kunnskap om drosjenæringen i Norge, organisasjoner og avtaler, selskapsformer, drift og ledelse av eget selskap, service og kundebehandling, markedsføring og salg, førstehjelp, informasjonsteknologi og kredittbehandling i bilen, internkontroll, samt relevante lover og regler. Fagkompetansen skal også gi en innføring i økonomi for drosjebedrifter, slik at kandidaten lærer om inntekter og kostnader, regnskap, investeringer, finansiering, budsjetter og kalkyler og skatter og avgifter. Formålet med kravet til faglig kompetanse er å sikre at løyvehaverne innehar grunnleggende kunnskaper innenfor sitt virke.

Hovederverv

Det følger av yrkestransportforskriften § 45 at den som innehar drosjeløyve, som hovedregel ikke skal ha noe annet hovederverv eller heldagsstilling. Det er imidlertid tillatt for løyvehaver å drive med andre aktiviteter opp mot en grense som skjønnsmessig må avveies mot begrepet *hovederverv* i hvert enkelt tilfelle. Dersom særlige grunner taler for det, kan løyvemyndigheten etter søknad gi samtykke til at drosjeyrket kombineres med annet hovederverv eller heldagsstilling, jf. yrkestransportforskriften § 45 andre punktum.

Kravet om hovedervert er begrunnet i to hovedhensyn. Det er for det første ønskelig at flest mulig skal kunne leve av drosjevirksomheten alene. For det andre skal kravet sikre at andre aktiviteter ikke havner i konflikt med driveplikten.

Tilslutning til drosjesentral

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

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

Løyvedistrikt og stasjoningssted

Drosjetransporten skal skje i tilknytning til stasjoningsstedet til løyvehaver, jf. yrkestransportforskriften § 47. Det er tillatt å utføre oppdrag til et hvilket som helst sted innenfor eller utenfor løyvedistriktet. Dersom løyvemyndigheten ikke har bestemt noe annet, utgjør den enkelte kommune et løyvedistrikt, jf. yrkestransportforskriften § 37 første ledd. I praksis har de fleste fylkeskommuner vedtatt at fylket skal utgjøre løyvedistriktet. I forbindelse med drosjetur utenfor eget løyvedistrikt kan det tas med passasjerer tilbake til løyvedistriktet. Tomkjøring ut fra eget løyvedistrikt for å utføre kjøring tilbake til løyvedistriktet er bare tillatt for bestilte turer. Det er ikke tillatt å utføre oppdrag mellom steder utenfor løyvedistriktet, med mindre oppdraget kommer fra drosjesentral i det løyvedistrikt hvor oppdraget starter.

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

7.1.8.4 Krav til fører av drosje

Den som skal være fører av en drosje må ha kjøreseddel, jf. yrkestransportloven § 37a første ledd.

Etter yrkestransportloven § 37c første ledd må den som skal få kjøreseddel, være fylt 20 år og ha slik vandel at politiet ikke finner vedkommende uskikket til å virke som fører av motorvognen. I tillegg til god vandel er det oppstilt særskilte helsekrav. Kjøreseddel utstedes av det politidistrikt der føreren bor. Kjøreseddelen gjelder for hele landet og blir normalt utstedt for 10 år av gangen.

7.1.8.5 Krav til kjøretøy

Taksameter

Etter yrkestransportforskriften § 48 fjerde ledd kan løyvemyndigheten bestemme at motorvogn som nyttes i drosjetransport, skal være utstyrt med godkjent taksameter. Taksameter skal være montert og belyst slik at takstgruppe og beløp kan leses fra passasjerens plass. Formålet med kravet om taksameter er blant annet å sikre riktig måleresultat som brukes som grunnlag for beregning av økonomisk oppgjør, samt redusere muligheten for unndragelse av skatt og gi kunder en trygghet for korrekt oppgjør. Forskrift 1. oktober 2009 nr. 1226 om krav til taksametre fastsetter krav til installasjon og bruk av taksametre og gir utfyllende regler om kontroll og godkjenning ved installasjon og under bruk. Forskriften fastsetter også krav til tilleggsinnretninger.

Merking av kjøretøyet

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

7.1.8.6 Øvrige rammevilkår

Maksimalpris

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

Formålet med maksimalprisreguleringen er å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling i drosjemarkedet. I tillegg sikrer de standardi-

serte satsene en viss forutberegnelighet for forbrukeren.

En rekke større byområder og tettsteder der det finnes flere drosjesentraler, er i dag unntatt fra maksimalprisreguleringen. Unntakene følger av forskrift om maksimalpriser for drosjekjøring § 1 tredje ledd.

Maksimalprisreguleringen gjelder ikke for drosjetransport hvor det er flere enn fire passasjerer i drosjebilen. Reguleringen gjelder heller ikke for kontraktmarkedet.

Regler for prisberegning

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

For områder som ikke er maksimalprisregulert, er det oppstilt forbud mot enkelte takstelementer. I § 4 er det bestemt at (i) en eventuell starttakst for bestilt drosjetransport skal fastsettes uavhengig av tilkjøring, (ii) tids- og avstandstaksten ikke skal differensieres etter turens varighet, strekning eller geografisk område, og (iii) takstene ikke skal differensieres etter antall passasjerer i drosjebilen når turen utføres med færre enn fem passasjerer.

For områder med maksimalprisregulering er det i kapittel 2 i forskriften fastsatt maksimaltakster for de ulike takstelementene, samt diverse tillegg for blant annet helg og natt. Det kan ikke kreves andre tillegg eller høyere vederlag enn det som følger av dette kapitlet.

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

Redusert engangsavgift ved kjøp av motorvogn

Etter Stortingets vedtak om avgift på motorvogner mv. skal motorvogn i avgiftsgruppe A⁸ som ved førstegangs registrering her i landet blir registrert på løyvehaver til bruk som ordinærdrosje (ikke reserve- eller erstatningsdrosje) eller for transport for funksjonshemmede, betale en redusert avgift.

Det følger av forskrift 19. mars 2001 nr. 268 om engangsavgift på motorvogner § 4-6 at:

For personbil registrert på løyveinnehaver til bruk som ordinær drosje eller til transport av

funksjonshemmede, skal det innbetales et forholdsmessig tilleggsbeløp dersom nevnte bruk av motorvognen opphører før tre år regnet fra registreringen.

Den reduserte avgiften forutsetter følgelig at bilen benyttes som ordinær drosje i minimum tre år. Ved kortere tids bruk må deler av det reduserte beløp tilbakebetales.

Reguleringer for arbeidstid mv.

For ansatte sjåfører i drosjenæringen vil lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) gjelde. Arbeidsmiljøloven har blant annet regler om alminnelig arbeidstid og overtid.

For enhver fører av motorvogn vil også de alminnelige reglene i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) komme til anvendelse. Vegtrafikkloven § 21 slår fast at:

Ingen må føre eller forsøke å føre kjøretøy når han er i en slik tilstand at han ikke kan anses skikket til å kjøre på trygg måte, hva enten dette har sin årsak i at han er påvirket av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel, eller i at han er syk, svekket, sliten eller trett, eller skyldes andre omstendigheter.

Reglene for kjøre- og hviletid i forskrift 2. juli 2007 nr. 877 om kjøre- og hviletid for vegtransport i EØS gjelder for persontransport med kjøretøyer som er bygget for eller permanent tilpasset transport av mer enn ni personer medregnet føreren. Kjøre- og hviletidsbestemmelsene vil følgelig gjelde for maxi-taxier, men vil ikke gjelde for drosjetransport utført med personbiler.

7.1.8.7 Håndhevelse og kontroll

Flere myndigheter har ansvar for å føre kontroll og tilsyn med de ulike krav som stilles til drosjenæringen.

Fylkeskommunene har som løyvemyndighet ansvar for å påse at løyvehaver tilfredsstiller de krav som følger av yrkestransportregelverket før tildeling av løyve. Løyvemyndigheten kan etter yrkestransportloven § 29 tilbakekalle et løyve dersom det skulle vise seg at løyvehaver ikke overholder de krav som følger av yrkestransportregelverket.

Justervesenet er nasjonal måleteknisk myndighet og fører jevnlig tilsyn av alle taksametre som benyttes i drosjevirkksomhet, jf. kapittel 7 i lov 26. januar 2007 nr. 4 om målenheter, måling og

⁸ Personbiler, varebiler klasse 1, busser under 6 meter med inntil 17 seteplasser

normaltid. Justervesenet kan kreve retting og stansing av bruk av taksameter, og har også myndighet til å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr dersom de finner at et drosjetaksameter, eller bruken av det, ikke er i henhold til det måletekniske regelverket, jf. §§ 29 og 30.

Politiet utfører utekontroller av drosjenæringen og kan etter yrkestransportloven § 37f første ledd treffe vedtak om å tilbakekalle kjøreseddelen fra fører av drosje dersom vedkommende ikke er edruelig eller viser seg å være upålitelig eller å ha andre egenskaper som gjør at han må regnes som uskikket til å være drosjesjåfør. Politiet kan også ta beslag i kjøreseddel dersom føreren med skjellig grunn er mistenkt for et straffbart forhold som kan medføre tap av retten til å føre motorvogn med persontransport mot vederlag, jf. yrkestransportloven § 37e.

Politiet og Statens vegvesen kan gjennomføre kontroll av at fører i løyvepliktig transport eller i løyvefri egentransport har medbragt de dokumenter som vedkommende er pålagt å framvise for kontrollmyndigheten, jf. yrkestransportloven § 38. Etter yrkestransportloven § 40a kan den som med vilje eller uaktsomhet ikke har med seg kontroll-dokumenter etter § 38, pålegges et overtredelsesgebyr.

Statens vegvesen gjennomfører også tilsyn med de kontrollorgan som utfører periodisk kontroll av kjøretøy som benyttes til drosjevirk-somhet, jf. forskrift 13. mai 2009 nr. 591 om periodisk kontroll av kjøretøy.

Politiet kan også straffeforfølge den eller de som ikke overholder yrkestransportregelverket. Etter yrkestransportloven § 41 kan den eller de som forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelser i yrkestransportloven eller bestemmelser gitt i medhold av loven, eventuelt medvirker dertil, straffes med bøter.

7.1.9 Er persontransport som tilbys via transportnettverksselskap, løyvepliktig etter gjeldende rett?

Som vist til ovenfor oppstår løyveplikten ved to typetilfeller, både for (i) den som vil *drive* persontransport mot vederlag, og (ii) den som utfører persontransport mot vederlag på liknende måte som drosje når tilbud om transport *rettes til allmennheten på offentlig plass*, jf. yrkestransportloven § 4 første ledd første og andre punktum.

I en straffesak mot Uber den 14. mars 2016 avgjorde Borgarting lagmannsrett i LB-2015-204313 at tingrettens frifinnelse av en Uber-sjåfør skulle oppheves. Lagmannsretten mente at det å tilby

persontransport via mobilapplikasjonen Uber ikke var å anse som å rette tilbudet mot allmennheten på en offentlig plass, jf. yrkestransportloven § 4 første ledd andre punktum. Lagmannsretten mente likevel at tingretten pliktet å vurdere forholdet opp mot første punktum i yrkestransportloven § 4 første ledd, nemlig om vedkommende kunne sies å *drive* transport mot vederlag. Saken ble derfor sendt tilbake til tingretten for ny behandling. I domspremissene viste lagmannsretten til at inngåelse av avtale med virksomhet som formidler kontakt med potensielle kunder, er et moment som bør tillegges vekt i vurderingen av om vedkommende sjåfør driver persontransport mot vederlag etter § 4 første ledd første punktum.

Høyesterett har i HR-2016-1458-A avgjort at persontransport mot vederlag, der kontakten mellom sjåfør og passasjer ble etablert via mobilapplikasjonen Haxi, ikke skal anses som tilbud rettet mot allmennheten på offentlig plass. Høyesterett kom til at forholdet ikke kunne sies å falle inn under lovens ordlyd da uttrykket «offentlig plass» refererer til et fysisk sted.

Selv om Høyesterett har slått fast at en mobilapplikasjon ikke kan regnes som en «offentlig plass» etter yrkestransportloven § 4 første ledd andre punktum, vil likevel sjåførene som tilbyr transport via slike applikasjoner, kunne bryte yrkestransportloven § 4 første ledd første punktum dersom virksomheten er av et visst omfang slik at vilkåret «drive» er oppfylt, jf. punkt 7.1.8.1. Hvorvidt de som tilbyr transport via transportnettverksselskap, opererer i strid med yrkestransportloven, beror altså på om vedkommende *driver* persontransport mot vederlag. Dersom sjåførene for de applikasjonsbaserte tjenestene opererer i strid med yrkestransportloven, vil de kunne ilegges straff etter yrkestransportloven § 41. Selskapene og personene bak den elektroniske plattformen rammes ikke selv direkte av straffebudet, men kan rammes av bestemmelser om medvirkning til straffbar handling.

Det kan være utfordrende for politiet å håndheve regelverket for løyvepliktig persontransport. Vurderingen av om en virksomhet omfattes av drivebegrepet vil bero på et skjønn i det enkelte tilfellet, blant annet basert på hyppighet og hvorvidt det foreligger en systematisk utnyttelse av kjøretøyet i ervervsmessig øyemed. Dette vil ikke alltid politiet kunne fastslå på stedet ved en kontroll. På samme måte vil det også kunne være vanskelig for kundene å vite om den aktuelle transporten er løyvepliktig. For at kunden skal kunne vite om en transportnettverkstjeneste er lovlig, må han eller hun foreta en skjønnsmessig vurdering

knyttet til om vilkåret «drive» er oppfylt. Dette vil ofte være basert på vanskelig tilgjengelig informasjon.

7.1.10 Nærmere om EU/EØS-rett på området

7.1.10.1 Gjeldende rett

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge fullt ut i EUs indre marked på transportområdet. Det meste av EUs transportlovgivning er EØS-relevant og blir tatt inn i norsk rett. EU har imidlertid ikke vedtatt et eget regelverk for drosjevirkosomhet. Den norske reguleringen av denne næringen er således utelukkende av nasjonal karakter. EØS-avtalens generelle bestemmelser vil imidlertid komme til anvendelse også for drosje.

Det følger av EØS-avtalen art. 38 at adgangen til å yte tjenester på transportområdet skal reguleres av bestemmelsene i avtalens kapittel 6. De alminnelige tjenestereguleringene etter EØS-avtalen kommer derfor ikke til anvendelse. De øvrige prinsippene i EØS-retten gjelder imidlertid også på drosjeområdet, herunder retten til fri etablering etter EØS-avtalen art. 31. Eventuelle innskrenkninger i den frie etableringsretten må begrunnes i allmenne hensyn. Retten til å etablere seg må videre gjelde likt for inn- og utlendinger.

Utfallet av pågående prosesser i Europakommisjonen, EU-domstolen og ESA vil kunne få følger for handlingsrommet til å regulere det norske drosjemarkedet. Deler av dagens drosjeregulering kan vise seg å være i strid med våre EØS-rettslige forpliktelser.

7.1.10.2 Pågående ESA-sak om den norske drosjereguleringen

ESA har ved brev datert 15. mai 2016 åpnet formell sak mot Norge vedrørende deler av den norske drosjereguleringen. ESA mener at de bestemmelsene i yrkestransportregelverket som regulerer behovsprøvingen av drosjeløyver, krav om tilknytning til drosjesentral og ansiennitetsprinsippene ved tildeling av løyve, utgjør hindringer i retten til fri etablering, jf. EØS-avtalen artikkel 31. ESA tok også opp tilsvarende spørsmål ved den norske drosjereguleringen i 2012, men la bort saken med den begrunnelse at det var manglende EØS-interesse i å forfølge saken videre.

7.1.10.3 Pågående prosesser i EU

En spansk domstol har i sak C-434/15 bedt EU-domstolen om en prejudisiell uttalelse knyttet til

klassifiseringen av Ubers tjenester. EU-domstolen er bedt om å fastslå hvorvidt Uber driver med transportytelser, tjenester i informasjonssamfunnet eller en kombinasjon av disse ytelsene. Hvordan Uber og lignende tjenester klassifiseres vil få betydning for handlingsrommet til å regulere tjenestene, da særlig med hensyn til etableringsretten etter EØS-avtalen art. 31 og sekundærlovgivning som tjenstedirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF) og e-handelsdirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/31/EF).

Kommisjonen behandler også for tiden klager fra Uber over drosjereguleringen i Tyskland, Ungarn, Frankrike og Spania.

7.1.11 Utvalgets vurderinger

7.1.11.1 Innledning

Hovedelementene i dagens drosjeregulering er antallet drosjeløyver er behovsprøvd og at den enkelte løyvehaver har en driveplikt. Behovsprøvingen gir fylkeskommunene som løyvemyndighet adgang til å fastsette hvor mange drosjeløyver det skal være innenfor et nærmere avgrenset geografisk område (løyvedistriktet). Driveplikten innebærer at løyvehaverne i utgangspunktet plikter å tilby døgnkontinuerlige drosjetjenester året rundt.

Et flertall i utvalget, medlemmene *Gabrielsen, Andreassen, Flesland, Korme, Mjåset, Moen, Schjerva* og *Teigum*, mener dagens drosjeregulering ikke fungerer tilfredsstillende ettersom regelverket forhindrer nyetableringer og bidrar til en begrensning av konkurransen i markedet. Flertallet foreslår derfor tilpasninger i regelverket, herunder at løyvekravet oppheves. Flertallets forslag er nærmere beskrevet i punkt 7.1.11.2 til 7.1.11.8.

Et mindretall i utvalget, medlemmet *Tinnlund*, har en vurdering av drosjemarkedet som skiller seg fra flertallets vurdering, se punkt 7.1.11.9.

7.1.11.2 Behovsregulert drosjemarked

Flertallet mener at det er en rekke samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til behovsprøvingen av drosjemarkedet. Manglende konkurranse i drosjemarkedet gir høyere priser og lavere kvalitet på tilbudet, og påfører på denne måten samfunnet et effektivitetstap. Behovsprøvingen medfører også en stor etableringsbarriere for nye aktører. ESA har stilt spørsmål ved denne etableringsbarrieren med hensyn til EØS-avtalens regler om fri etablering. Behovsprøvingen kan dermed vise seg å

være i strid med EØS-avtalen. Flertallet vil nedenfor peke på særskilte forhold ved det behovsprøvde markedet som ikke fungerer tilfredsstillende.

Det kan være store svingninger i etterspørselen etter drøsje over døgnet og gjennom uka. Drosjemarkedet er i tillegg konjunktursensitivt. Ved en behovsprøving av løyvene vil løyvetallet ligge fast over lengre perioder, og det vil i liten grad skje tilpasninger i antall løyver for å ta hensyn til svingninger i etterspørselen. Tilpasning av tilbud gjennom administrative prosesser gir dermed ikke den nødvendige fleksibiliteten i markedet. Videre er det en konsekvens av det behovsprøvde løyvesystemet at løyvehaverne ofte velger å opprettholde sin virksomhet selv i nedgangstider. Bakgrunnen er at et opphør av virksomheten innebærer at løyvehaverne må levere inn løyvet og dermed søke nytt dersom de i framtiden skal gjenoppta drosjevirkosomheten. Prosessen med å søke løyve i framtiden vil være avhengig av ledige løyver og må skje i konkurranse med andre søkere. En konsekvens av manglende samsvar mellom kapasitet og etterspørsel er at det er fare for tilbudsoverskudd i nedgangstider og etterspørselsoverskudd i oppgangstider.

Drosjemarkedet kjennetegnes av dårlig fungerende markedsmekanismer, hvor informasjonsproblemer og søkekostnader trolig er noe av årsaken, jf. omtale i punkt 7.1.3. Flertallet mener at konkurranse fra transportnettverksselskapene kan bidra til å bedre informasjonen om tjenestene. Informasjonstilgang er en kvalitet ved tjenestene som aktørene kan konkurrere om, og denne konkurransen kan føre til bedre informasjon om eksempelvis totalpris, hentetid, kjøretid, kjøretøyet, samt åpne for brukervurderinger av sjåføren og tjenesten. Flertallet merker seg at konkurranse fra transportnettverksselskaper har lagt et press på drosjeselskapene med hensyn til bedre prisinformasjon og nye bestillingsløsninger. På denne bakgrunn er det etter flertallets vurdering viktig å tillate nye innovative aktører som benytter ny teknologi og som har potensial til å styrke informasjonstilgangen og dermed konkurransen i drosjemarkedet. En oppheving av behovsprøvingen vil kunne føre til at flere aktører med nye forretningsmodeller ønsker å etablere seg. Dette kan stimulere til kreativitet og nytenkning når det gjelder hva en drosjetjeneste kan være.

Flertallet mener at behovsprøvingen innebærer tidkrevende saksbehandlingsprosesser for løyvemyndighetene. Saksbehandlingen omfatter analyser av behovet og i noen tilfeller høringer i markedet. Analyser og vurderinger av behovet

vanskeliggjøres av at etterspørselssiden er fragmentert. Også selve tildelingen krever administrative ressurser ettersom alle søkerne konkurrerer om det samme knapphetsgodet og på denne måten blir parter i samme sak. Det kan for eksempel være krevende å fastslå ansienniteten til den enkelte søker, både faktisk og rettslig. Utfordringene kan knytte seg til kompliserte regler om beregning av sykefravær, svangerskapspermisjon osv. Flertallet mener et bortfall av behovsprøvingen vil gi redusert ressursbruk til administrasjon.

Flertallet mener etter dette at behovsprøvingen bør oppheves. Ved en oppheving av behovsprøvingen vil også den tilhørende driveplikten falle bort. Behovsprøvingen har videre en nær sammenheng med flere av de øvrige kravene som oppstilles overfor løyvehaver. De øvrige kravene inkluderer blant annet den geografiske begrensningen for utøvelse av drosjevirkosomheten og kravet om at drosjeyrket skal være hovedervert for løyvehaver. Det er også etter gjeldende rett en begrensning i hvilken selskapsform som kan benyttes for drosjevirkosomheten, det vil si at løyvehaver som hovedregel må drive virksomheten som et enkeltpersonforetak på grunn av at løyvet skal tilknyttes den personen som fikk utstedt løyvet. Alle disse kravene innebærer etter flertallets vurdering unødvendige barrierer for å etablere seg i drosjemarkedet. Flertallet ønsker at det skal gis anledning til å utøve drosjevirkosomhet i hele landet og at drosjevirkosomheten skal kunne drives på deltid. Flertallet mener også at drosjevirkosomheten skal kunne organiseres på den måten og drives med det antall kjøretøy vedkommende selv ønsker, herunder at virksomheten skal kunne drives som aksjeselskap. Flertallet foreslår derfor at de nevnte kravene og begrensningene oppheves.

7.1.11.3 Objektive krav som vilkår for markedsadgang

Flertallet mener at sikkerheten til passasjerene er et grunnleggende hensyn ved reguleringen av drosjenæringen. Kravene som i dag ligger i kjøreseddelen, herunder krav om skikkethet, helse og alder, kan etter flertallets vurdering langt på vei ivareta dette hensynet. Flertallet mener derfor at kravet om kjøreseddel for sjåfører bør opprettholdes. Flertallet mener imidlertid at adgangen til å stille krav om kjentmannsprøve, som i dag kan oppstilles som et vilkår for å få utstedt kjøreseddel, er overflødig på grunn av dagens GPS-teknologi. Flertallet foreslår derfor at adgangen til å stille dette kravet fjernes.

Flertallet har videre vurdert om det fortsatt bør oppstilles et krav om løyve som vilkår for adgangen til drosjemarkedet for den som driver drosjevirkksomhet som næring. For å få utstedt et løyve etter gjeldende rett, kreves det god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne, tilstrekkelig faglig kompetanse og at virksomheten er etablert i Norge. Kravene skal sikre at bransjen består av seriøse aktører. Etter flertallets mening medfører kravene imidlertid uforholdsmessig høye kostnader og etableringsbarrierer for den som ønsker å drive med drosjetransport. I et marked med mer virksom konkurranse vil useriøse aktører i utgangspunktet lukes ut av markedet, og hensynene bak de nevnte kravene vil dermed uansett kunne ivaretas. På denne bakgrunn mener flertallet det ikke er behov for å oppstille krav om løyve som vilkår for adgangen til å drive med drosjetransport. Flertallet presiserer at det ikke er nødvendig med et system med forhåndsgodkjenning – slik en løyveordning i realiteten er – for å stille kvalitetskrav til driften av en type virksomhet, se nærmere under punkt 7.1.11.4 nedenfor.

Boks 7.1 Sentraltilknytning – svensk forslag

Svenske myndigheter la den 1. desember 2016 fram utredningen «Taxi och samåkning» SOU 2016:86 om nye forutsetninger for taxi og samkjøring. I utredningen foreslår utvalget blant annet å innføre muligheter til å installere en kontrollutrustning i drosjebilen til erstatning for et ordinært taksameter. Videre foreslås det at drosjer som har installert en slik kontrollutrustning, skal være pliktige å tilslutte seg en «beställningscentral». Drosjer som er utstyrt med et taksameter, vil på sin side være tilsluttet en «redovisningscentral». Beställningscentralen skal ha som grunnleggende oppgave å ta imot bestillinger og betalinger for drosjetjenester, samt formidle transportoppdragene. Beställningscentralen skal videre, slik som redovisningscentralene, samle inn, lagre og utlevere informasjon til Skatteverket. Formålet er blant annet å forbedre Skatteverkets muligheter til å drive skattekontroll av drosjevirk-
somhet.

7.1.11.4 Tilslutningsplikt og krav til drosjetransport

Flertallet viser til at det etter gjeldende rett er et krav om at løyvehaver skal være tilsluttet en drosjesentral i de områdene der det er åpnet for slike sentraler. Sentralens primære funksjon er å formidle oppdrag fra publikum til den enkelte drosje som er tilsluttet. Sentralen fastsetter også prisene for drosjene som er tilsluttet. I tillegg har drosjesentralene andre funksjoner, som å bidra med innrapportering av skatteinformasjon fra den enkelte løyvehaver. Sentralene kan også bidra med etterkontroll ved å spore hvor en bestemt drosje har vært på et bestemt tidspunkt, noe som øker passasjerenes sikkerhet. Myndighetene får på denne måten større muligheter for kontroll med næringen.

Flertallet mener at kravet om å være tilknyttet en drosjesentral bør oppheves. Det gjøres oppmerksom på at ESA har stilt spørsmål ved om plikten til å stå ved en drosjesentral er i strid med retten til fri etablering etter EØS-avtalen, se nærmere under punkt 7.1.10. Flertallet mener det fortsatt er viktig å sikre forbrukerne prisinformasjon, sikre behovet for innrapportering av skatteinformasjon og ivareta sikkerheten til passasjerene i en framtidig drosjeregulering. Det foreslås derfor at det innføres regler som stiller krav om at de som driver drosjetransport, skal registrere turer og priser, at denne informasjonen lagres, og at skattemyndighetene får tilgang på relevant informasjon. Hensynene til prisinformasjon og registrering av turer og priser ivaretas i dagens drosjeregulering av taksameterkravet. Flertallet understreker imidlertid at kravene som oppstilles i et fremtidig regelverk, bør være teknologinøytrale. Det bør derfor innføres funksjonskrav som åpner også for andre typer teknologi enn dagens taksameter, eksempelvis applikasjonsbaserte instrumenter som utfører måling basert på GPS.

7.1.11.5 Døgnkontinuerlig drosjetilbud i hele landet

Et element ved dagens behovsprøving er regelen om driveplikt. Som vist til under punkt 7.1.11.2 vil en oppheving av behovsprøvingen også medføre at den tilhørende driveplikten faller bort. Bortfall av driveplikten kan tenkes å svekke drosjetilbudet i tynt befolkede områder og på tider av døgnet med liten etterspørsel. Flertallet mener likevel at å fjerne etableringsbarrierer, som driveplikt og krav om at drosjeyrket skal være hovedverv for løyvehaver, vil gjøre det lettere å drive med drosje-

liknende transport, gjerne i kombinasjon med annen virksomhet. Det å drive drosjeliknende transport på deltid kan være særlig egnet på mindre steder. Dette betyr at virkningene for tilbudet i distriktene ikke er entydige og at tilbudet både kan bli bedre og dårligere enn i dag. Flertallet understreker at det uansett vil være mulig å sette inn direkte målrettede tiltak mot dårligere drosjedekning i enkelte utkantområder dersom drosjetilgjengelighet blir et problem. Et målrettet tiltak kan være offentlige innkjøp av drosjetjenester på spesielle tidspunkter.

Et alternativ til en fullstendig oppheving av behovsprøvingen kunne vært en modell der fylkeskommunene selv avgjør i hvilke områder behovsprøvingen skal oppheves. Fylkeskommunen kunne da vurdert hvilke konsekvenser en slik deregulering hadde fått innenfor det bestemte løyvedistriktet. Flertallet mener imidlertid at en slik løsning vil gi opphav til flere nye utfordringer, blant annet med grensekryssende konkurranse fra ikke-behovsprøvd områder til områder med behovsprøving. Slik grensekryssende konkurranse kan være med på å undergrave reguleringen i de behovsprøvd områdene. Det kan videre være uheldig for drosjekundene at drosjetilbudet utvikler seg forskjellig i områder med ulik regulering. Potensielt kan også reguleringen i enkelte områder skifte over tid i tråd med fylkeskommunenes vurderinger av om det er ønskelig med behovsprøving eller ikke. Dette vil kunne skape uforutsigbarhet for de aktørene som vil etablere seg i de deregulerte områdene. Flertallet vil derfor ikke anbefale en løsning hvor fylkeskommunene selv avgjør hvorvidt behovsprøvingen skal oppheves innenfor hele eller deler av løyvedistriktet.

7.1.11.6 Prisutvikling

Som vist til under punkt 7.1.2 har drosjetakstene på landsbasis økt med 65 pst. i perioden mellom 2004 og 2015. Til sammenligning har konsumprisindeksen økt med rundt 25 pst. i samme periode, og lønnsnivået har økt med 55 pst. Flere faginstanser framhever at det har vært en unaturlig prisøkning i drosjemarkedet. Som vist til under punkt 7.1.3 har det vært en tendens til at prisene i drosjemarkedet har steget når tilbudet av drosjetjenester har økt.

Det kan på denne bakgrunn være grunn til å vurdere hvilken betydning en oppheving av systemet med et behovsprøvd antall drosjeløyver vil ha for prisutviklingen i drosjemarkedet dersom dereguleringen fører til et økt tilbud. Som nevnt

har åpning for konkurranse mellom drosjesentraler og fjerning av maksimalprisreguleringen i enkelte markeder ikke ført til lavere priser. Nye aktører kan i beste fall forsterke konkurransen, blant annet gjennom bedre prisinformasjon og dermed lavere søkekostnader. I så fall vil den økte konkurransen kunne føre til et mer velfungerende marked og lavere priser. I verste fall, dersom søkekostnadene ikke går ned, vil et økt tilbud av drosjetjenester kunne forsterke en negativ pris- og kapasitetsspiral i markedet, ettersom det da kan oppstå mer dødtid for sjåførene som blir dekket inn gjennom prisøkninger.

Det kan også reises spørsmål ved om transportnettverksselskaper vil bidra til priskonkurranse. I utgangspunktet har transportnettverksselskapene de samme insentivene til å sette høye priser som drosjesentralene. Overs priser tilpasser seg, som beskrevet i punkt 7.1.7.4, kapasitetsutnyttelsen i markedet gjennom dynamisk prising. Dynamisk prising fungerer slik at økt tilbud sett i forhold til etterspørselen i markedet gir redusert pris – altså motsatt av slik drosjemarkedet vurderes å fungere. Dette i seg selv taler mot at transportnettverksselskapene vil adoptere prisatferden i drosjemarkedet. Drosjeselskapenes prisnivå kan likevel danne utgangspunkt for prisnivået hos transportnettverksselskapene generelt sett. På den annen side er det forhold som tyder på at transportnettverksselskapene konkurrerer på pris. Dagens priser hos for eksempel Uber i Oslo er lavere enn prisnivået hos drosjesentralene. Det må selvfølgelig tas høyde for at dette kan endre seg dersom drosjereguleringene endres og Uber og andre tilsvarende tjenester blir en etablert del av transporttilbudet.

Flertallet mener det er grunn til å tro at konkurransen i drosjemarkedet vil forbedres som følge av forslagene over, blant annet ettersom det åpnes for deltidskjøring i større grad og på bakgrunn av nye forretningsmodeller og ny teknologi. Flertallet mener imidlertid at det er en viss mulighet for at det å redusere etableringsbarriereene ikke er tilstrekkelig for en virksom priskonkurranse. Flertallet har derfor vurdert ulike tiltak som kan hindre uforholdsmessige prisøkninger og styrke priskonkurranse i markedet.

Herunder har flertallet vurdert om maksimalprisreguleringen bør beholdes, eventuelt også gjeninnføres i områder der det er gjort unntak fra denne reguleringen i dag. Konkurransetilsynet mener at en oppheving av antallsreguleringen i markedet vil gi en tilstrekkelig virksom konkurranse, samt at den teknologiske utviklingen har endret grunnlaget for regulering. De anbefaler

derfor at maksimalprisreguleringen oppheves (Konkurransetilsynet, 2015).

Flertallet mener at en videreføring av maksimalprisreguleringen der denne gjelder i dag vil føre til en mer langsom tilpasning til et deregulert drosjemarked. Ved en oppheving av maksimalprisreguleringen og behovsprøvingen kan aktørene komme til å stå overfor potensiell konkurranse fra nye drosjer/transportnettverksselskaper som de må ta hensyn til i sin prissetting. Dette kan bidra til lavere priser. Samtidig kan maksprisreguleringen ha hatt en dempende effekt på prisene, slik at fri prissetting kan føre til prisøkning. Det kan også bli større differensiering av prisene gjennom døgnet og uka. Dermed kan det bli en klarere sammenheng mellom pris på tjenesten og den faktiske kostnaden ved å tilby den. Friere prissetting kan i større grad motivere løyvehavere og sentraler til å sette priser som stimulerer drosjene til å kjøre på ubekvemme tidspunkter. Flertallet har også sett hen til at maksimalpriser vil kunne fungere som et koordineringspunkt for prisdannelsen og dermed begrense konkurransen.

Flertallet anbefaler etter en samlet vurdering at maksimalprisreguleringen bør oppheves. Dermed viser seg at konkurransen i markedet ikke blir sterkere, understreker flertallet at Konkurransetilsynet kan gjeninnføre maksimalprisregulering innenfor dagens lovverk.

Flertallet har også vurdert om priskonkurransen i drosjemarkedet kan bedres gjennom andre tiltak. I den grad manglende prisinformasjon, og dermed manglende mulighet til å sammenlikne priser, er en årsak til mangelfull konkurranse, kan forhåndspriser bedre situasjonen. Det kan oppstilles krav om at drosjetilbyder uoppfordret skal gi kunden et pristilbud før avtale om transport inngås (forhåndspris). Særlig i bestillingsmarkedet kan slike forhåndspriser gi bedre grunnlag for prissammenligning. Det kan imidlertid være tvilsomt om et slikt krav er like praktisk i spotmarkedet, blant annet fordi det krever at hvert enkelt kjøretøy må ha utstyr som kan beregne pris på forhånd. Flertallet anbefaler derfor at det oppstilles et krav om at forbrukeren skal få en forhåndspris i bestillingsmarkedet. Det kan vurderes om forhåndsprisen kan gis i form av et intervall for å ivareta en viss fleksibilitet i prisingen. I vurderingen må det også tas hensyn til forbrukerens behov for forutsigbarhet og behovet for å sikre at forhåndsprisen faktisk har informasjonsverdi for kunden. Flertallet mener et system med forhåndspris vil være positivt for forbrukerne i drosjemarkedet, og det bør derfor gjelde hele landet.

Flertallet mener det kan være behov for å vurdere ytterligere tiltak dersom konkurransen i markedet ikke blir tilstrekkelig god. Blant annet kan det opprettes en portal som gir forbrukerne samlet prisinformasjon på forhånd fra ulike selskaper. Det er i dag noen eksempler på portaler som tilbyr prissammenligning i markedet. Som nevnt er det utviklet en nasjonal taxikalkulator som gir kundene muligheter til å sammenligne veiledende priser. I andre land er det også eksempler på tjenester som samler drosjetransport innenfor én applikasjon, og som dermed har gjort det mulig for kundene å sammenlikne blant annet priser fra ulike aktører.⁹ I den grad aktørene selv ikke tilbyr tilstrekkelig god prisinformasjon, mener flertallet at fagdepartementet bør vurdere tiltak som kan sikre dette. Det bør imidlertid vurderes om en prisportal kan gjøre det enklere for drosjeselskapene å sammenlikne priser, og om dette derfor kan føre til et stilltiende prissamarbeid.

Et annet alternativ kan være å binde forholdet mellom ulike takstelementer i parallelltakstsystemet. Ved et slikt takstsystem trenger forbrukerne kun å observere ett takstelement, for eksempel starttaksten. Den drosjesentralen som har lavest starttakst, vil i et slikt system også ligge lavest på de andre takstelementene. Tiltaket vil lette informasjonstilgangen for forbrukerne vesentlig og vil kunne virke positivt på priskonkurransen. En ulempe med ordningen er at den er lite fleksibel, i den grad det er viktig for sentralene å kunne justere de ulike elementene i takststrukturen uavhengig av hverandre. Dessuten betinger ordningen at dagens takstsystem med parallelltakst videreføres, noe som ikke nødvendigvis er ønskelig i et deregulert marked. Et slikt takstsystem med fast forhold mellom ulike priselementer kan imidlertid vurderes dersom en deregulering av drosjemarkedet ikke gir den ønskede effekten på priskonkurransen i markedet.

7.1.11.7 Mulig økning i ulovlig drosjetransport som følge av å beholde dagens regulering

Det er en klar tendens til at flere forbrukere ønsker å benytte seg av tjenestene transportnettverksselskapene leverer. Samtidig velger stadig flere å benytte seg av transporttjenester som tilbys via sosiale medier som Facebook og liknende kanaler. Denne aktiviteten kan skape utfordringer knyttet til sikkerhet og skatteinnkreving, i tillegg

⁹ Kabbee, Hailo og Gett er eksempler på applikasjonsbaserte tjenester som tilbyr prissammenligning blant drosjetilbydere i markedet.

til at politiet har begrensede kontrollmuligheter overfor denne type virksomhet.

En konsekvens av å redusere etableringsbarrierene for å drive drosjevirksomhet kan være at færre vil tilby ulovlig persontransport via Facebook og liknende kanaler.

Flertallet mener det er uheldig at dagens regulering ikke er tilpasset utviklingstrekkene i samfunnet. Det er etter flertallets vurdering viktig å sikre transportnettverksselskapene en lovlig markedsadgang og på den måten få den transportformen som mange forbrukere etterspør, inn i lovlige former. Dette vil skape trygge rammer rundt transporten, og samtidig kunne dempe etterspørselen etter ulovlige og potensielt utrygge transportformer i sosiale medier.

7.1.11.8 Oppsummering

Flertallet mener at etableringsbarrierene i drosjemarkedet bør reduseres slik at nye aktører kan etablere seg og konkurransevilkårene blir like for nye og tradisjonelle aktører. Flertallet anbefaler derfor at kravet om drosjeløyve oppheves. En oppheving av løyvekravet innebærer også en oppheving av behovsprøvingen og den tilhørende driveplikten. Flertallet viser til at dagens drosjemarked preges av mangelfull informasjonstilgang og høye søkekostnader, noe som forhindrer en effektiv konkurranse. Flertallet ser imidlertid positivt på at den tradisjonelle næringen har gjennomgått en modernisering innenfor rammen av dagens lovverk.

Flertallet er opptatt av at framtidig regulering skal ivareta sikkerhet for passasjene, god prisinformasjon og at skattemyndighetene får tilgang til relevant informasjon. Sikkerheten for passasjerene kan ivaretas gjennom at turer kan spores og at denne informasjonen blir lagret, samt gjennom at kravet om kjøreseddel for sjåfører videreføres. Kravene til kjøreseddel bør ikke være strengere enn nødvendig for dette formålet. Flertallet mener også at dagens taksameterkrav er utdatert og bør erstattes av teknologinøytrale regler. For å fremme god prisopplysning og legge til rette for effektiv konkurranse mener flertallet det bør innføres en plikt til å gi forhåndspris for bestilte turer. Flertallet mener det er nødvendig å sikre at skattemyndighetene får tilgang til relevant informasjon, og at dette også vil ivaretas av et krav om å registrere og lagre informasjon om priser og kjørte turer. Tilslutningsplikten til drosjesentral foreslås opphevet.

Flertallet mener det er grunn til å tro at konkurransen i drosjemarkedet vil forbedres dersom

markedet åpnes for nye forretningsmodeller. Det eksisterer likevel en viss mulighet for at det å redusere etableringsbarrierene slik flertallet foreslår, ikke er tilstrekkelige for en virksom priskonkurranse. Flertallet mener imidlertid at maksimalprissystemet har enkelte ulemper, noe som innebærer at denne reguleringen ikke bør videreføres. Flertallets forslag om plikt til å gi forbrukerne forhåndspris i bestillingsmarkedet vil bidra i riktig retning. Flertallet mener det kan være behov for å vurdere ytterligere tiltak dersom konkurransen i markedet ikke blir tilstrekkelig god. Slike tiltak kan være å sette maksimalpriser i markedet, innføre et nytt takstsystem som binder forholdet mellom ulike takstelementer, eller opprette en portal som gir forbrukerne prisinformasjon på forhånd fra ulike selskaper.

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

7.1.11.9 Mindretallets vurdering

Et mindretall i utvalget, medlemmet *Tinnlund*, mener utfordringene i persontransportmarkedet er flere, og strekker seg lengre, enn manglende informasjon og konkurranse. Å kjøre drosje er en jobb, og drosjenæringen er og bør være en del av kollektivtilbudet i Norge. Det er dette utvalgsmedlemmets mening at denne utredningen i større grad burde problematisere vilkårene for de ansatte i næringen. Ny teknologi er velkommen til å gjøre norsk arbeidsliv mer effektivt og til å øke kvaliteten på tjenestene. Men vi skylder norske arbeidstakere i dag og i framtiden å sørge for at konkurranse skjer på grunnlag av innovasjon og effektivitet, ikke ved å senke nivået på lønninger og arbeidsvilkår.

Næringen bør i hovedsak være bemannet av mennesker som har persontransport som sin hovedbeskjeftigelse, som har anstendige og forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår, og som har tilfredsstillende og kontrollerbar kompetanse.

Deregulering av drosjemarkedet har i flere land ført til høyere priser. Dette er naturlig, all den tid det er timene med passasjerer i bilen som skal betale

også for timene uten passasjer. En avveining av riktig antall drosjer i hvert område kan ikke umiddelbart løses av markedet, med mindre vi skal akseptere et arbeidsliv der folk baserer sin inntekt på å få fritiden avbrutt av kjøreoppdrag på kort varsel.

I et land med spredt bosettingsmønster er vi avhengige av å ha drosjer i beredskap. Dette er en investering i infrastruktur og bør ikke avfeies som effektivitetstap for samfunnet. Å fjerne behovsprøving og driveplikt, særlig i utkantområder vil kunne gi et vesentlig svekket tilbud og kan i verste fall gå ut over liv og helse. En «vente og seholdning» til slik problematikk kan dette medlemmet ikke stå inne for.

Norsk persontransportnæring er i endring og må ta i bruk ny teknologi og nye muligheter for å tilby mer effektive tjenester med høyere kvalitet. Dette bør i størst mulig grad skje innenfor dagens yrkestransportlov med tilhørende forskrifter. Spennende muligheter for modernisering av næringen kan innebære etablering av større enheter, sentraler som samarbeider med rutebusselskaper, og tildeling av løyver til slike enheter.

Norsk persontransportnæring bør:

- Behandles som en del av landets kollektivtilbud.
- Ivareta landets behov for persontransportberedskap i distrikter og på tidspunkter hvor det ikke er kommersielt lønnsomt.
- I størst mulig grad være basert på helfidsstillinger og bære preg av å være tjenesteyternes hovedbeskjeftigelse.
- Stille krav til tjenesteyteres kompetanse og vandel.
- Sikre arbeidstakerrettighetene, inkludert lønn og arbeidstid til de som utøver persontransport.
- Sikre at skatt, mva og avgifter blir betalt.

7.2 Godstransport

7.2.1 Gjeldende rett

Løyveordningen for godstransport på vei gjelder for de som mot vederlag vil drive nasjonal eller internasjonal godstransport med motorvogn eller motorvogn med tilhenger med tillatt totalvekt over 3500 kg, jf. yrkestransportforskriften § 2 første ledd bokstav a). Under grensen på 3500 kg stilles det ikke krav om løyve. Bruk av varebiler er således løyvefritt. Løyveordningen for godstransport med motorvogn over nevnte vektgrense er ikke behovsprøvd, men det oppstilles enkelte krav på bakgrunn av sekundærregelverket fra EU på området. Løyve for godstransport med motorvogn tildeles de som fyller kravene til vandel, øko-

nomisk evne og faglig kompetanse, samt driver en faktisk og varig virksomhet i Norge

7.2.2 Utvalgets vurderinger

Etableringsbarrierene for å drive med godstransport er betydelig mindre enn etableringsbarrierene for å drive med persontransport med personbil. For transport med motorvogn med tillatt totalvekt under 3500 kg er det ikke krav om løyve. For transport med motorvogn med tillatt totalvekt over 3500 kg kreves det løyve, men løyvene utstedes kun på bakgrunn av objektive kriterier, ikke behovsprøving. Det er derfor ikke særlige hindre i dagens regelverk for godstransport knyttet til å etablere delingsøkonomiinitiativer. Utvalget kan ikke se at det er behov for endringer i regelverket.

7.3 Overnatting

7.3.1 Innledning

Privat utleie av overnatting er ikke noe nytt fenomen. Plattformteknologien har imidlertid i de senere år lagt til rette for å formidle overnattingstjenester fra private boliger på en langt mer effektiv måte enn tidligere.

Ved utleie av bolig er det et skille mellom utleie av eget hjem og av bolig som man ikke bor i selv. Selv om all form for korttidsutleie inngår i tilbudet til formidlingsplattformene, er det utleie av eget hjem som er kjerneaktiviteten i delingsøkonomien, der man søker økt bruk av en underutnyttet ressurs. Imidlertid kan omfanget av fulltids profesjonell utleie være betydelig.

I det videre beskrives i punkt 7.3.2 de nye delingsaktørene og forretningsmodellene nærmere. Virkninger for overnatningsmarkedet som dette fører til, diskuteres i punkt 7.3.3. Gjeldende rett gjennomgås i punkt 7.3.4. Til slutt gir utvalget i punkt 7.3.5 sine vurderinger av om det er behov for endringer i regelverket.

7.3.2 De nye aktørene

Markedet for overnatting betjenes av en rekke elektroniske plattformer, hvor noen av dem er globale. Hotellsøkemotorer som hotels.com, booking.com og Finn Reise formidler helleovernatting til enkeltpersoner ved hjelp av søkemotorer som lar kunden raffinere søket etter egne preferanser.

Teknologiske plattformer for deling av overnatting mellom privatpersoner har oppstått gradvis siden starten på 2000-tallet. Delingsplattformene har etablert et marked for privat utleie av