



Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Dato: 21.12.2018

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
201806970-16

Saksbeh:
Silje Elisabeth Thoresen, 23461259

Arkivkode:
616

**HØRINGSUTTALELSE - SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS FORSLAG TIL
ENDRINGER I DROSJEREGULERINGEN - OPPHEVING AV BEHOVSPRØVINGEN
MV.**

Vi viser til Samferdselsdepartementets brev av 1. oktober 2018 med høring om forslag til endringer i drosjereguleringen.

Oslo kommunes høringsuttalelse ble vedtatt av Oslo bystyre 19. desember 2018.

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse til Samferdselsdepartementets høring for forslag til endringer i drosjereguleringen – oppheving av behovsprøvingen mv.:

1. Innledning

Oslo kommune er positiv til at Samferdselsdepartementet ser helhetlig på yrkestransportregelverket og foreslår endringer for å fremme innovasjon i bransjen. Dagens regulering fungerer dårlig. Det er imidlertid mange hensyn som må tas i arbeidet med nytt regelverk, og kommunen mener det må legges til rette for en gradvis deregulering av næringen.

Skillet mellom persontransport i og utenfor rute utfordres i stadig større grad. Teknologien gjør det mulig å koordinere deling på helt nye måter, noe som gjør at ruter, rutetabeller og stoppesteder ikke lenger er så definerende som tidligere. Eksempler på dette er UberPool (personbilen som buss) og Kolumbus sin nye tjeneste i Sauda (minibuss uten rutetabeller eller holdeplasser). Et annet eksempel er de rosa bussene i Oslo, som tilbyr eldre personer i visse bydeler transport fra dør til dør etter bestilling. Disse endringene åpner muligheter for å produsere gode, kundetilpassede tjenester med andre kostnadsstrukturer enn i dag. Kommunen mener at denne problemstillingen må utredes videre, slik at det kan skapes gode rammer og reguleringer for fremtidens transportsystemer.

Videre kan flåter av autonome kjøretøy kan komme til å endre persontransporten kraftig. Det er ennå uklart hvordan dette vil påvirke drosjenæringen, men potensialet er stort for at næringen vil oppleve dramatiske endringer også ut over regelverksendringer. Departementet bør se nærmere på dette for å få en forståelse av hva denne teknologiske utviklingen kan medføre for drosjenæringen.

Det er kommunens oppfatning at høringen i for liten grad berører behovet for kontroll og håndheving, passasjerers service- og sikkerhetsbehov og sårbare gruppers behov. Minimal håndheving av reglene kan føre til økt risiko for sosial dumping og skatteunndragelser. Et mål bør være å sikre seriøsitet i bransjen. Da må departementet sørge for gode kontrollrutiner og sanksjoner, og tilstrekkelige ressurser til å håndheve eventuelle brudd på regelverket. I henhold til forbrukerrådets undersøkelse fra 2015 er drosjemarkedet et marked der forbrukerne i dagens regulering føler seg utrygge. Utryggheten var større i Oslo enn andre steder. Sju av ti i Oslo hadde hatt negative opplevelser med en taxisjåfør og en av ti i Oslo hadde vært utsatt for trakassering. To prosent i Oslo har opplevd vold eller overfall. Oslo kommune legger stor vekt på at endringene i drosjereguleringen som skal bidra til økt trygghet for forbrukeren.

Oslo kommune har over lengre tid jobbet for å redusere biltrafikken i byen, blant annet for å bedre luftkvaliteten. Erfaringene fra andre land som har gjennomført deregulering av drosjemarkedet, kan tyde på deregulering medfører at tilbudet av drosjer øker uten en tilsvarende økning i etterspørselen. Tilstrømning av drosjer vil ikke bare kunne føre til situasjoner med fulle drosjeholdeplasser og mer trafikk i gatene, det vil også kunne påvirke luftkvaliteten negativt. Innføring av miljøkrav, med krav om nullutslippsbiler, er et viktig tiltak for kommunen for å bedre luftkvaliteten i byen. Dersom departementets forslag fører til at biler som ikke er underlagt dette kravet, fritt kan kjøre drosje i Oslo, motarbeides formålet bak hjemmelen til å innføre lokale miljøkrav.

Drosjenæringen har en viktig rolle i samfunnet og bidrar til at mennesker kan bevege seg trygt og effektivt. Næringen transporterer mennesker med ulike behov og er et viktig supplement til det offentlige kollektivtilbudet. For kommunen er det derfor viktig at det nasjonale regelverket sikrer alle passasjerer et trygt og tilpasset drosjetilbud. Det er særlig viktig at endringene i yrkestransportloven sikrer god kvalitet på tjenestene, lave utslipp og fornuftige priser, samt anstendige lønns- og arbeidsvilkår i bransjen. Et rimelig og godt drosjetilbud bidrar også til at man lettere kan klare seg uten egen bil.

2. Historikk

Kommunen har lenge ment at det er behov for modernisering av drosjereguleringen.

Samferdselsdepartementet foreslo å oppheve behovsprøvingen i 2004. Oslo kommune støttet dette forslaget (byrådssak 1274/04). Etter Oslo kommunes syn innebar dette endringsforslaget en lenge etterspurt modernisering av lovverket.

I 2017 foreslo departementet å oppheve sentraltilknytningsplikten. Oslo kommune svarte i høringssvaret at kommunen ikke var for en oppheving av sentraltilknytningsplikten (byrådssak 9. februar 2017 sak 18). Dette ble blant annet begrunnet i kontroll- og oppfølgingshensyn samt behov for å kunne hente ut og registrere relevant data fra næringen. Oslo kommune var i høringssvaret positiv til ønsket om å legge til rette for utvikling av ny teknologi for formidling av drosjetjenester.

Dersom antallsreguleringen oppheves, mener Oslo kommune at dette må skje gradvis slik at det kan føres en viss kontroll med utviklingen i markedet.

3. Erfaringer fra andre land

Departementet nevner deregulering i andre land i sitt høringsnotat, uten å nevne hvilke konsekvenser denne dereguleringen har hatt. Erfaringer fra Sverige og Nederland viser at deregulering av drosjemarkedet ikke nødvendigvis fører til en mer seriøs bransje og lavere priser for forbrukerne.

I Ot.prp. nr. 74 (2001-2002) om yrkestransportlova, kapittel 5.4 kommenterte departementet liberaliseringen av drosjenæringen i Sverige: Antallet drosjer økte med 25 prosent, med størst økning i byene. Antakelsen var at friere konkurranse ville gi lavere priser og høyere effektivitet, med stordriftsfordeler og bedre service for passasjerene. Evalueringen ti år senere viste imidlertid det motsatte. Drosjetilbudet økte umiddelbart, mens etterspørselen ikke økte tilsvarende. Følgen var færre turer per drosje og lavere effektivitet. I tillegg økte prisene. Sverige innførte for noen år tilbake strengere prisopplysningsregler etter at kunder, særlig turister, ble lurt til å betale overpris.

I Danmark tok de erfaringene fra Sverige til etterretning da de endret drosjeregelverket. De har beholdt sentralene og innfører gradvis deregulering.

Også Nederland fjernet antallsbegrensningen i 2000. Målet var økt konkurranse, forbedrede markedsmekanismer og en styrket rolle for drosjene som en del av persontransporten. De påfølgende årene steg prisene uten at kvaliteten ble bedre. Omsetningen økte, på grunn av høyere priser, ikke på grunn av økt etterspørsel. Også her er erfaringen at drosjebilene trekker inn mot de største byene, og at drosjetilbudet er fraværende utenfor bygrensene.

Oslo kommune mener at departementet bør se på erfaringene fra Sverige og Nederland, dersom drosjemarkedet i Norge skal dereguleres, og innføre gradvis deregulering slik det er gjort i Danmark. Dette vil gjøre det mulig å ta hensyn til de erfaringer som gjøres underveis. Frislipp av antall løyver kan bli vanskelig å reversere dersom man finner at innført regelverk ikke fungerer tilfredsstillende. Departementet bør ta høyde for at opphevingen av behovsprøvingen ikke nødvendigvis medfører velfungerende konkurranse, og at bedre teknologi for prisformidling ikke umiddelbart kan kompensere for markedssvikten.

4. Behovsprøving

Endring i yrkestransportloven § 9.

Departementet foreslår i høringsnotatet å oppheve behovsprøvingen av antallet løyver med tilhørende driveplikt. Dette betyr at det ikke vil bli noen begrensning på antall løyver eller antall løyvehavere i markedet. Det blir heller ikke noen begrensning på hvor mange løyver hver enkelt løyvehaver kan ha, og dagens ordning med driveplikt opphører derfor.

Fylkeskommunene får adgang til å tildele lokale eneretter for drosjetransport i bestemte områder der markedet ikke vil klare å tilby et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår.

Departementet mener at behovsvurderingen strider mot EØS-rettens regler om fri etablering, og at det derfor er nødvendig å gjøre endringer. Løyveplikten beholdes, men søker må kun oppfylle bestemte objektive vilkår. Vurderingen av behovet for antallet løyver, oppheves.

De foreslåtte endringene fra departementet skal legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet og et godt tilbud til de reisende.

Oslo kommune støtter avvikling av behovsprøvingen, men mener at det må skje gradvis, etter den danske modellen.

Kommunen mener at departementet ikke i tilstrekkelig grad har vurdert prisutviklingen og effektiv konkurranse i storbyene. Departementet mener at behovsprøvingen innebærer et effektivitetstap for samfunnet, som blant annet er knyttet til mangel på konkurranse i drosjemarkedet. Departementet skriver at et velfungerende marked forutsetter samsvar mellom tilbud og etterspørsel. Erfaringene fra andre land viser at frislipp av markedet ikke automatisk fører til slikt samsvar. Departementet har lagt ved en rapport fra Oslo Economics i høringsdokumentene. Rapporten viser til at man har sett de samme tendenser i Norge – markeder med flere sentraler og relativt mange drosjeløyver per innbygger, har generelt høyere priser enn områder med én sentral og regulerte priser.

Selv om drosjetjenestene vil kunne formidles gjennom digitale plattformer, vil utfordringene med å kontrollere og styre prisene fortsatt kunne være store i praie- og holdeplassmarked. Det er imidlertid verdt å peke på at praie markedet bare utgjorde 3,2 prosent av markedet i 2011, mens holdeplassmarkedet utgjorde 23,4 %.

Med opphør av behovsprøvingen, opphører også løyvehavernes driveplikt. Oslo kommune har sett at det kan være kapasitetsutfordringer i perioder som kveld og natt på hverdager, og spesielle høytider som eid, ramadan og fredag ettermiddag. Det er mulig at disse utfordringene vil løse seg når flere kan etablere seg i næringen, og man kan håpe at markedet vil tilpasse seg slik at dekningen generelt sett blir god nok. Oslo kommune vil likevel anmode departementet om å følge denne utviklingen nøye.

Oslo kommune har erfaring med økning i antall løyver. For ca. 15 år siden ble løyvetaillet økt til dagens løyveantall på 1780 som følge av etablering av to nye sentraler i Oslo. Drosjeprisene gikk ikke ned, og kommunen mottok etter hvert klager fra næringen som påstod at antallet drosjer var økt så mye at det ble merkbart færre oppdrag til hver enkelt. Økningen medførte lengre arbeidsdager for løyvehaverne, som måtte jobbe mer for å oppnå samme inntjening. Rekrutteringen til næringen var lav som følge av lite attraktive arbeidsvilkår. Oslo kommune frykter at tilsvarende vil skje når behovsprøvingen fjernes. Resultatet kan bli økt konkurranse om kunder, lave lønninger og dårlige arbeidsforhold, dårlig rekruttering til yrket. Det vil også kunne bli økt trafikk i byen, særlig i sentrum.

Det er derfor viktig at en eventuell avvikling av behovsprøvingen skjer i et forsvarlig tempo. Ettersom Danmark opphever behovsprøvingen gradvis, legger Oslo kommune til grunn at det vil være i tråd med EØS-retten.

I tillegg vil kommunen peke på at om behovsprøvingen oppheves, vil det være viktig å følge opp at fordelene i avgiftsregelverket også endres, slik at ikke enhver som søker løyve kan anskaffe billigere biler uten å være underlagt driveplikt.

5. Tilknytningsplikt

Oppheving av yrkestransportforskriften § 46.

Løyvemyndigheten kan i dag beslutte at alle løyvehavere i løyvedistriktet skal være tilsluttet en godkjent drosjesentral. Departementet har foreslått å oppheve hjemmelen til å pålegge sentraltilslutningsplikt. Oslo kommune har i dag en slik tilknytningsplikt.

Kommunen mener at tilknytningsplikten må opprettholdes. Ved å oppheve krav om sentraltilknytning, risikerer samfunnet å miste de positive effektene sentraltilknytningen gir. Drosjesentralene har vært en viktig instans for sikring av kvalitet og oppfølging av løyvehaverne. For Oslo kommune, som har ansvar for kjøring av barn, funksjonshemmede og andre grupper med særskilte behov, har sentralene vært et viktig mellomledd. Det er kommunens oppfatning at en sentraltilknytningsplikt ikke står i motstrid med en ellers liberalisering av regelverket. Sentralene behøver ikke få mulighet til å pålegge løyvehaverne plikter i samme grad som i dag. De vil likevel kunne være viktige instanser for henvendelser vedrørende enkelte løyvehavere og turer, og vil slik kunne lette kontrollarbeidet for det offentlige. Oslo kommune vil her vise til at drosjesentralene i dag spiller en særdeles viktig rolle når det gjelder transport av skoleelever. De fungerer som bindeledd mellom sjåfører, skolen og foresatte, og gir dermed en trygghet for at transporten fungerer tilfredsstillende.

Et sentralt budskap i departementets høringsnotat er at så lenge de objektive vilkårene oppfylles, herunder krav til etablering, vandel og økonomi, vil man få tildelt drosjeløyve. Løyvehavere kan da organisere seg slik de ser det hensiktsmessig. Det er viktig at oppheving av eventuelle etableringshindringer veies grundig opp mot forbrukernes interesser og sikkerhet.

Kommunen mener at disse hensynene ivaretas bedre med opprettholdelse av drosjesentralene som instanser for kvalitetssikring og kontroll. Særlig registrering og koordinering av avvik ved transport av personer med særlige behov ivaretas i dag av sentralene i Oslo. Videre er opplysninger og statistikk på avvikshåndtering fra sentralene et nyttig redskap for kommunen ved oppfølging av elevtransport med drosjer og spesialbiler for personer med nedsatt funksjonsevne.

I Danmark plikter alle drosjeeiere å være tilsluttet et «kørselskontor». For å drive et kørselskontor må man ha tillatelse fra myndighetene, men det kan drives enten som et personlig foretak eller selskap. Selskapet kan velge om de vil tilby drosjetjenester nasjonalt eller innenfor et nærmere bestemt område. Kørselskontoret skal løpende og digitalt samle inn og oppbevare opplysninger om drosjetilbudet de har ansvar for. De skal etter anmodning fra myndighetene sende inn de innsamlede opplysningene. En annen viktig funksjon kørselskontorene har, er at de tar imot og behandler klager fra kunder. Dette sikrer trygghet for kundene og bidrar til seriøsitet i bransjen. Erfaringene fra Danmark viser at det er mulig å gradvis deregulere bransjen, samtidig som en viss kontroll ivaretas gjennom kørselskontorene. Kommunen mener det er viktig å kunne opprettholde en ordning tilsvarende den som finnes i dag, med tilknytning til drosjesentraler.

Selv om kommunen ønsker at sentraltilknytningsplikten skal opprettholdes, er kommunen enig i at eneretten sentralene har til å formidle turer, bør oppheves. Dette er nødvendig for at næringen skal kunne ta i bruk nye teknologier og plattformer der kunden er. Nye måter å formidle turer på er en viktig del av moderniseringen av næringen.

6. Løyvedistrikt

Oppheving av yrkestransportforskriften §§ 37 og 47.

Departementet foreslår å oppheve inndelingen av landet i ulike løyvedistrikter, herunder ordningen med stasjoneringsteder.

Det er naturlig å anta at drosjene vil trekke innover mot byene hvor etterspørselen er størst. Oppheving av løyvedistriktet kan, i kombinasjon med frislipp av antall løyver, gi Oslo kommune store utfordringer med trafikkavviklingen.

Håndhevingen av lokale miljøkrav vil også kunne bli vanskelig dersom inndelingen i løyvedistrikt opphører. Kommunen jobber aktivt for å bedre luftkvaliteten i byen, og et potensielt høyt antall kjøretøy i sentrum som ikke er underlagt kommunens miljøkrav, vil motvirke dette.

Med tanke på håndheving og kontroll av miljøkravet, og ikke minst kontroll med det generelle trafikkbildet i Oslo, mener Oslo kommune at løyvedistrikter må opprettholdes. Dersom de drosjene som kjører i Oslo også er registrert her, vil det være lettere å kontrollere hvor mange

drosjer som kjører i byen, at disse oppfyller miljøkrav og å overvåke og vurdere virkningene av frislipp. Departementet har i sin høringsuttalelse fokusert på virkningene av det nye regelverket for mindre tettbygde strøk – dette er selvsagt viktig. Men for Oslo kommune, som jobber for å redusere bruk av bil i byen, er det viktig å opprettholde en viss kontroll over kjøretøyene som brukes som drosjer. Opprettholdelse av løyvedistriktene vil også i resten av landet bidra til bedre muligheter for kontroll og håndheving av drosjeregelverket.

7. Tildeling av løyve til selskaper

Endringer i yrkestransportforskriften § 10 andre ledd.

En av de foreslåtte endringene er at drosjeløyver skal kunne tildeles selskaper. Departementet foreslår at det er daglig leder eller transportleder som skal oppfylle kravene til vandel. Det er videre foreslått at også selve foretaket må oppfylle krav til god vandel.

Oslo kommune har lenge ment at løyver bør kunne tildeles selskaper og at denne endringen derfor er positiv. For de instanser som inngår kontrakter med næringen, er det positivt at endringene vil åpne for etablering av mer profesjonelle leverandører av tjenester. Selskaper vil, i likhet med drosjesentralene, kunne dra nytte av stordriftsfordeler, noe som igjen vil kunne føre til bedre arbeidsvilkår for de ansatte. Når det gjelder forholdet mellom selskaper som løyvehavere, og tilknytningsplikt til drosjesentral, kan dette løses på flere måter. Man kan for eksempel tenke seg en ordning der sentralene må ha et minimumsantall tilknyttede løyver, slik at sentralene ikke blir for små og formålet bak tilknytningsplikten viskes ut. Slik er det i Oslo i dag; sentralene må tilknytte seg minst 50 løyvehavere. Enkeltløyvehavere vil kunne knytte seg til foretrukket sentral, mens selskaper som oppfyller størrelseskravet vil kunne etablere seg som drosjesentral uten tilknytningsrett for andre løyvehavere.

Kommunen stiller seg videre positiv til forslaget om at daglig leder eller transportleder må oppfylle kravene til god vandel. Det samme gjelder for selskapets vandelskrav. Drosjenæringen utfører viktige oppgaver for samfunnet og håndterer kundegrupper med ulike behov. Kommunen mener derfor det er viktig at næringen er seriøs, og at det føres kontroll med aktørene med jevne mellomrom for å sikre dette.

8. Miljøkrav

Endring i yrkestransportloven § 9 – nytt andre ledd.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om at fylkeskommunene kan stille miljøkrav til drosjer. Det er foreslått å endre ordlyden fra «løyvestyresmakta» til «fylkeskommunen». Videre er det foreslått å endre bestemmelsen slik at området for hvor miljøkrav kan innføres, avgrenses til kommuner istedenfor løyvedistrikt. Fylkeskommunene gis altså myndighet til å innføre miljøkrav i kommunene.

Oslo har arbeidet lenge for å få på plass en hjemmel for lokale myndigheter til å stille miljøkrav, og det er derfor viktig for Oslo at denne myndigheten videreføres slik forslaget legger opp til. Oslo kommune mener likevel at det må foretas en grundigere vurdering av hvordan kravet kan håndheves. Hjemmelen til å innføre miljøkrav henger ikke godt sammen med resten av de foreslåtte endringene. Særlig flytting av løyvemyndighet og oppheving av løyvedistriktssinndelingen vil gjøre det utfordrende å håndheve lokale miljøkrav. Som tidligere nevnt, mener Oslo kommune at ordningen med inndeling i løyvedistrikt og sentraltilknytningsplikten bør opprettholdes. Dette vil kunne lette arbeidet med kontroll og håndheving av miljøkravet.

Miljøkrav er et viktig virkemiddel for å redusere globale klimautslipp og å bedre luftkvaliteten i byene. Det er av avgjørende betydning at kravet faktisk får virkning i de kommunene der miljøkrav blir innført. For at hjemmelen til å innføre miljøkrav ikke i hovedsak skal bli en symbolbestemmelse, er det viktig at det finnes effektive håndhevingsmekanismer.

Oslo kommune mener at det vil kunne bli utfordrende og ressurskrevende for det lokale vegvesenet og politiet å håndheve brudd på miljøkravet.

For at miljøkravet skal ha en effekt, må det fremgå tydelig av lovverket hvor brudd på miljøkrav skal meldes, hvilke sanksjonsmuligheter det offentlige har, og hvor myndigheten til å ilegge sanksjoner ligger. Sannsynligheten for å bli kontrollert bør være høy. Oslo kommune mener at det bør presiseres i loven at brudd på miljøkravene kan lede til tilbakekall av drosjeløyve.

Etter gjeldende regelverk er det lagt til grunn at løyvemyndigheten må legge til rette for nødvendig infrastruktur dersom miljøkrav innføres. Kommunen ber departementet utdype hvordan de mener at dette skal fungere i praksis, dersom landet blir ett løyvedistrikt og antallet drosjer er uregulert. Med ett løyvedistrikt vil det bli tilnærmet umulig å ha oversikt over hvor mange biler fylkeskommunene må tilrettelegge for, og denne plikten blir dermed vanskelig å etterleve.

9. Krav til loggføring av drosjeturer

Endring i yrkestransportloven § 9 – nytt tredje ledd.

Departementet har bedt høringsinstansene særlig uttale seg om forslaget om å innføre en plikt for løyvehaver til å loggføre kjørte drosjeturer med en modul med satellittbasert kommunikasjonssystem (GNSS) som løpende skal registrere drosjens geografiske posisjon. Det foreslås å lagre informasjonen i 10 dager, og departementet begrunner korttidig oppbevaring av informasjonen med personvern hensyn.

Oslo kommune er positiv til at departementet foreslår satellittsporing og loggføring. Dette vil kunne gi bedre kontrollmuligheter, sikre en seriøs bransje og være en trygghet for passasjerene. Kommunen mener imidlertid at datalagring i ti dager er for kort. For å øke sannsynligheten for oppklaring av uønskede hendelser, anbefaler Oslo at opplysningene lagres i en lengre periode og at en uavhengig tredjepart har ansvaret for oppbevaring. Det må påregnes noe tid før hendelser anmeldes, og politiet vil trenge tid til å sikre bevis. Det kan ta lengre tid før kroppskrenkelser og kriminelle handlinger av for eksempel seksuell karakter, anmeldes enn for eksempel overtredelser av økonomisk karakter. I de førstnevnte sakene er det desto viktigere at turinformasjonen fortsatt er lagret. Det er avgjørende at politiet rekker å hente ut nødvendig informasjon for etterforskningen. Kommunen viser i denne sammenheng til at Sverige har innført krav om syv års oppbevaring av taksameterinformasjon.

Som tidligere nevnt, utfordres skillet mellom persontransport i og utenfor rute i stadig større grad. Det vil derfor kunne være nyttig å se lagring av opplysninger i sammenheng med de krav til behandling av personopplysninger og lagringstider som gjelder i resten av transportsektoren allerede. Kommunen vil i denne forbindelse vise til Bransjenorm for personvern og informasjonssikkerhet i elektronisk billettering. Denne er under revisjon som følge av ny personopplysningslov, men også som følge av kollektivbransjens behov for handlingsrom for å kunne tilby fremtidens mobilitetstjenester.

Oslo kommune legger til grunn at den sentrale løyvemyndigheten vil ha et register over utstedte løyver, men antar det det vil bli vanskelig å holde oversikten over antallet aktive løyver når driveplikten og kravet til hovederverv bortfaller. Oppdatering av registre vil skje i forbindelse med fornying av løyver hvert tiende år. For Oslo kommunes del vil være viktig med oppdatert informasjon om aktive løyver ved vurdering og evaluering av det totale kollektivtilbudet for byens innbyggere. Oslo kommune viser her til at innføring av ny transporttjenestelov i Finland i 2018 også innebar et krav til transporttilbyderne om registrering av anonymisert digital informasjon om drosjeaktivitet. Dette registeret vedlikeholdes av Finnish Transport Agency. Hensikten bak dette registeret er at relevant data, blant annet informasjon om antall turer med kunder, kan hentes ut ved planlegging og tilrettelegging av transporttilbud. Oslo kommune mener at det offentlige bør ta en aktiv rolle når det kommer til registrering og lagring av slik informasjon, slik at man unngår privatisering og profittbasert bruk av denne typen data.

10. Krav til løyvehaver og sjåfør

Endringer i yrkestransportloven § 9 første ledd, § 37 b første ledd, og 37 c første ledd andre punktum.

Departementet foreslår fortsatt krav om drosjeløyve. De foreslår imidlertid å fjerne krav om tilstrekkelig fagkompetanse og økonomisk garanti for å få løyve. Vilåret om etablert virksomhet i Norge er foreslått forenklet ved at det er tilstrekkelig å vise til at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret. Departementet foreslår at innholdet i kravet til vandel fastsettes direkte i yrkestransportforskriften. Det foreslås at krav til helse, vandel og 20 års aldersgrense

for utstedelse av kjøreseddel videreføres, i tillegg til at søker om kjøreseddel må ha hatt alminnelig førerkort klasse B i minst to år før vedkommende kan tildeles kjøreseddel for drosje. Det foreslås også at politiets adgang til å stille krav om kjentmannsprøve for utstedelse av kjøreseddel for drosje fjernes.

Oslo kommune er enig med departementet i at det fortsatt må stilles krav om drosjeløyve.

Tilstrekkelig kompetanse

Dagens regelverk krever at løyvehaver avlegger skriftlig eksamen med to delprøver, som skal sikre at de har tilstrekkelig fagkompetanse innen økonomi, regnskap, arbeidsmiljø, skatte- og avgiftsregelverket mm. Oslo kommune ser dette som grunnleggende kunnskap for løyvehavere som potensielt har arbeidsgiveransvar for mange ansatte sjåfører.

Ved fjerning av behovsprøvingen åpnes markedet opp for aktører i alle størrelser, fra store selskap til løyvehavere som kjører drosje på deltid. Det vil komme nye aktører på markedet som ikke har samme kompetanse som de etablerte aktørene, og for Oslo sin del vil det kunne bli veldig mange nye løyvehavere. Det er ingenting som tilsier mindre behov for fagkunnskapskravet til løyvehavere fremover.

Økonomiske misligheter og utnyttelse av arbeidskraft faller inn i under arbeidskriminalitetsbekjempelse (A-krim). A-krim-bekjempelse er satsningsområde for både regjeringen og Oslo kommune, og kompetansekrav som kan motvirke brudd på dette regelverket bør opprettholdes, ikke fjernes.

Samtidig som kompetansekravene for drosjeløyve fjernes, foreslås det å opprettholde kravene for gods- og turvognløyve. Oslo kommune ser ikke at det er gode grunner for et skille her, bortsett fra behovet for teknisk kompetanse om tyngre kjøretøy. Kunnskapskrav tilknyttet næringsdrift bør gjelde tilsvarende for drosjeløyver, selv om det ikke er påkrevd for denne løyvetypen etter EU-regelverket.

Oslo kommune mener at kompetansekravet må opprettholdes også for løyvehaver, men at kompetansemålene for opplæringen kan modifiseres, slik at de bedre tilpasses en fragmentert næring.

Bortfall av kravet om garantistillelse

Oslo kommune påpeker at drosjenæringen i kommunens løyvedistrikt tidligere har vist seg å være utsatt for økonomisk kriminalitet, særlig på skatteområdet. Skattekriminalitet i næringen ble grundig dokumentert ved opprullingen av de såkalte drosjesvindelsakene på begynnelsen av 2000-tallet, med store skattefastsettelse i etterkant. Totalt sett brukte det offentlige mye tid og ressurser på dette området til etterforskning, domstolsbehandling, kontroll, etterberegninger og innkreving av kravene.

Offentlige krav mot løyvehaver oppstår typisk som skatte- og avgiftskrav og ikke som følge av kontraktsinngåelse med forutgående kredittvurdering. Garantier har vært benyttet i utstrakt grad for å dekke inn utestående skatterestanser hos løyvehavere.

Som påpekt i en svensk offentlig utredning i 2016 (SOU 2016:86, kap 6) forekommer det misligheter i næringen. Lav lønnsomhet i bransjen trekkes frem som en delforklaring på konklusjonen (SOU 2016:86, kap 6.2). Erfaringer fra andre land viser at deregulering vil kunne føre til lavere lønnsomhet i bransjen.

Departementet uttaler at man vanskelig kan se gode grunner for at søkere med dårlig økonomi skal fratas muligheten til å drive inntektsskapende virksomhet. Kommunen er enig i dette som generelt utsagn, men vil legge til at forutsetningen må være at den næringsdrivende må makte å betale utestående til medkontrahenter og det offentlige. En garanti som viser en viss økonomisk evne, kan etter kommunens syn være en indikator på seriøsitet. Oslo kommune mener det er viktig at løyvehaver har økonomisk evne til å gjennomføre inngåtte transportkontrakter. For skoleskyss og transport av personer med nedsatt funksjonsevne er det viktig med forutsigbarhet, og skifte av leverandør skaper usikkerhet hos de involverte.

Kommunen støtter at den funksjonen som i dag dekkes av taksameter opprettholdes. Kommunen viser til at departementet har nedsatt et utvalg som ledes av Justervesenet som skal se på alternativer til det tradisjonelle taksameteret. Utvalget skal avgi innstilling ved årsskiftet og Oslo kommune ser fram til forslaget til hvordan dette behovet kan dekkes med nye teknologier.

Krav til vandel for sjåfør

Oslo kommune er også enig med departementet i at innholdet i kravet til vandel bør fremgå tydelig av yrkestransportforskriften. Dette vil bidra til en ensartet praksis på området.

Kommunen mener departementet nøye må vurdere innholdet i vandelskravet. Vandelskravet må reflektere at yrket innebærer transport av skolebarn og personer med nedsatt funksjonsevne. Oslo kommune foreslår at det stilles like strenge krav til vandel for sjåførene som skal utføre slik transport som for ansatte i skolevesenet. Eksempelvis bør det vurderes om siktelse, tiltale eller dom for straffbare forhold som ville innebære yrkesforbud i skolen, også bør medføre varig eller midlertidig tilbakekall av kjøreseddel for de som transporterer skoleelever eller sårbare grupper.

Krav om fagprøve for sjåfør

Departementet foreslår videre å innføre et krav om fagkompetanse for drosjesjåfører. I dag stilles det ikke noe slikt krav.

Oslo kommune stiller seg positiv til krav om fagkompetanse for sjåfører. Særlig kompetanse om servicearbeid for sårbare grupper kan bidra til seriøsitet i bransjen, og det er viktig at innholdet i kunnskapskravet bidrar til ivaretagelse av kundegruppen som helhet.

Kommunen mener at et indirekte språkkrav, ved at sjåføren gjennomfører fageksamen på norsk, ikke tilstrekkelig ivaretar hensynet til passasjerene, særlig de sårbare gruppene. Gode språkferdigheter er avgjørende for å kunne yte god service og håndtere utfordrende situasjoner. Det er derfor kommunens vurdering at det må stilles krav om tilstrekkelig språkkunnskap i norsk, og at det innføres en språkprøve som dokumenterer dette.

Tilbakekall av kjøreseddel

Som følge av at løyvemyndighetens kontrollområder overfor løyvehaver foreslås innskrenket, er det viktig at det legges til rette for kontroll av kjøreseddel. For å sikre kvalitet og sikkerhet i bransjen, må slik kontroll prioriteres. Foruten løyvemyndigheten ved Statens vegvesen i Lærdal, vil en betydelig del av kontrollarbeidet falle på politiet. Det er kommunens inntrykk at kontroll av kjøreseddel ikke er et prioritert område for politiet i dag, og dermed er det et lite effektivt kontrollvirkemiddel. Oslo kommune antar at økt kontroll av kjøresedler vil kreve mer ressurser til politiet, og anbefaler en grundigere utredning av spørsmålet enn det som fremkommer i høringsnotatet.

Oslo kommune ber også departementet vurdere om gjentatte publikumshenvendelser på kritikkverdig kjøring eller håndtering av passasjerer, kan være forhold som i enkelte tilfeller gir grunnlag for å frata kjøreseddel eller gi pålegg om å avlegge ny fagkunnskapssprøve. Oslo kommune viser til at det i dag både er for dårlig kommunikasjon mellom politi, domstoler, sentral og løyvemyndighet i saker der det er aktuelt å tilbakekalle løyver. Ofte må saker avklares i rettsapparatet før løyvet kan tilbakekalles. I dag skal det veldig mye til for å miste løyvet og kommunen mener det bør bli lettere å tilbakekalle løyvet når det er grunnlag for det. Oslo kommune mener samtidig det er ønskelig med flere og mer differensierte sanksjoner for løyvemyndighetene, som gebyr, midlertidig inndragning og prikkebelastning. Dette kombinert med tidsbegrensede løyver, gir mulighet til å la være å fornye løyver. Oslo kommune mener drosjeløyver som skjenkeløyver for seriøse drivere i prinsippet bør være lette å få, og for de useriøse lette å miste. Regelverket for hva som skal til for at du ikke lenger får kjøre taxi må bli tydelig.

11. Særskilte løyvekategorier

Endring i yrkestransportloven § 9 femte ledd.

Departementet foreslår å oppheve de særskilte løyvekategoriene selskapsvognløyve, løyve for transport for funksjonshemmede og utvidet drosjeløyve, og innføre ett drosjeløyve for all transport med motorvogn registrert for åtte personer i tillegg til fører. All transport med kjøretøy fra ti seter og oppover vil måtte ha turvognløyve.

Transport for funksjonshemmede

Etter forslaget blir transport med funksjonshemmede omfattet av vanlige drosjeløyver og turvognløyver. Ettersom turvognløyver er underlagt strengere kompetansekrav enn ordinære drosjeløyver, kan det tenkes at det blir mindre attraktivt å søke om denne løyvetypen. Etterspørselen etter løyve for funksjonshemmede er allerede i dag lavere enn for ordinært drosjeløyve. Det er tilnærmet ingen i næringen som per i dag utelukkende driver næring basert på løyve for transport for funksjonshemmede. Løyvet drives typisk i kombinasjon med drosje- eller turvognløyve.

Denne transporttypen legges ut på anbud. Drosjesentralene deltar i anbudskonkurranser, for eksempel pasientreiser, skoleskyss og TT-tjenester, hvor det stilles krav om løyve for transport av funksjonshemmede. I dag stilles det krav i egen forskrift om universell utforming av kjøretøy med løyve for transport av funksjonshemmede. Dette kravet vil ikke lenger gjelde. Det fremkommer i høringsforslaget at det kan stilles krav om universell utforming i kontraktmarkedet, men det vil ikke finnes en tilsvarende mulighet for det offentlige til å sikre kjøretøy med universell utforming i enkeltturmarkedet (det «alminnelige drosjemarkedet» med bestilling av enkeltturer og praiing på gaten). Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om markedet selv vil sikre tilstrekkelig dekning av biler tilpasset ulike passasjertyper, herunder personer med funksjonsnedsettelse.

Dersom det innføres én løyvekategori, vil det kunne innebære at biler som brukes til transport av personer med nedsatt funksjonsevne, også kan brukes fritt til å kjøre mer ordinær drosjetransport på tider av døgnet hvor etterspørselen etter spesialbiler er lavere. Det kan tenkes at dette gir bedre utnyttelse av drosjen og bidrar til at spesialtransportmarkedet blir mer ettertraktet.

Oslo kommunes mener likevel at det bør beholdes en egen løyvetype for passasjergruppen hvor det kreves spesialbil som er mindre enn turvogn. Det er viktig å opprettholde en slik løyvetype med krav til universell utforming for å sikre tilstrekkelig tilbud til passasjerer med ulike behov i enkeltturmarkedet. Det bør stilles strengere opplærings- og kunnskapskrav enn ved ordinært drosjeløyve, særlig språkkrav i norsk.

Selskapsvogn

Departementet spør særlig om det er hensiktsmessig med en egen løyvekategori for biler med eksklusivt materiell. Oppheving av løyvekategorien vil medføre at denne transporttypen underlegges kravene til ordinært drosjeløyve med taksameter og merking av kjøretøy.

Erfaringen til Oslo kommune er at det eksisterer et forholdsvis stort marked med krav til eksklusivitet, der man ikke ønsker biler med taksameter eller drosjemerking på utsiden. Dette kan være ved statsbesøk, bryllup, Nobels fredsprisutdeling og liknende arrangementer.

Oslo kommune antar at det ved oppheving av løyvekategorien for Oslo-området del rutinemessig vil søkes dispensasjon fra krav om merking og taksameter. Vilåårene for innvilgelse i «særskilte tilfeller» bør derfor utdypes.

Det har tidligere vært gitt korte midlertidige løyvefritak (dispensasjon) i de tilfeller hvor det ikke har vært tilstrekkelig antall kjåretåy med selskapsvognløyve (særlig ved Nobels fredsprisutdeling). Oslo kommune mener det bør tydeliggjøres hvorvidt en slik ordning videreføres i ny drosjeregulering.

Videre mener Oslo kommune at kontroll av at de som har fått innvilget dispensasjon ikke også kjårer i ordinær drosjetrafikk, må skje lokalt. Det bør derfor avklares hvor myndigheten til å gjennomføre slike kontroller skal ligge, i tillegg til hva slags dokumentasjon som kreves for dem som er innvilget dispensasjon og hvilke sanksjonsmuligheter som skal være tilgjengelig. Subjektet for dispensasjonen bør også avklares, altså hvorvidt fritaket skal knyttes til kjåretåy eller person/selskap.

12. Krav til merking av kjåretåyet og rett til å bruke taklampe

Endring i yrkestransportforskriften § 48.

Departementet foreslår at alle drosjer skal være merket med løyvenummer med en skrifthåyde på minst 40 mm. Løyvenummer og kjåreseddel skal være synlig fra passasjerens plass inne i kjåretåyet. Det skal være frivillig å ha taklykt, og drosjer som kjårer med godkjent taklykt skal ha tilgang til kollektivfelt.

Oslo kommune mener at kravene som stilles til merking gjør at bilene blir for anonyme. En skriftstørrelse på 40 mm er lite synlig på utsiden av et kjåretåy. Særlig svaksynte og eldre vil kunne ha utfordringer med å lese tekst som er 40 mm høy. For å kunne skille biler med løyve fra pirattaxier, er det viktig for både passasjerer og kontrollmyndigheter med tydelig merking av kjåretåy som brukes som drosje. Tydelig merking gjør det enklere for publikum å identifisere drosjen i etterkant av kjåreturen, for eksempel ved tap av gods, prisreduksjon/reklamasjon, anmeldelse til politi mv. Merking er også viktig for kontraktskjøring. Det må være lett å identifisere drosjen for de som blir hentet på skoler, sykehus mv.

Departementet har foreslått at det av hensyn til blant annet de aktårene som kjårer på deltid, skal være valgfritt med taklampe. Det er videre foreslått at de som velger å installere taklampe, kan kjåre i kollektivfeltet. Oslo kommune forventer at frislipp av antall drosjelåyver vil medføre et høyt antall tilbydere av drosjetjenester. Dersom alle disse kan installere taklampe og kjåre i kollektivfeltet, vil konsekvensen kunne bli overbelastning på kollektivfeltene. Dette vil særlig gjelde i marked der det er populært å etablere seg som drosjesjåfør, som i Oslo og andre byer/tettsteder. Oslo kommune mener at departementet må vurdere hvordan denne problemstillingen kan løses.

For Oslo kommune er det viktig å begrense trafikken i kollektivfelt for å sikre fremkommelighet for kollektivtransporten og for syklistene. Kommunen vil innføre miljøkrav for drosjer, og fører med elbil kan kjøre i kollektivfelt og sambruksfelt inntil videre. Dette vil fungere som et insentiv for løyvehavere som ikke omfattes av lokale miljøkrav, til å velge nullutslippskjøretøy.

Oslo kommune viser til at det i Danmark stilles krav om at drosjer skal utstyres med taklykt og tydelig merkes på begge sider av bilen. Det stilles også krav om at bilen skal være innrettet slik at en barnevogn eller sykkel kan medbringes. Bilen skal også ha overfallsalarm.

13. Økonomiske og administrative konsekvenser

Oslo kommune vurderer at forslagene til endringer i drosjereguleringen innebærer usikkerhet knyttet til kontroll og håndheving. Forslaget om å sentralisere løyvemyndigheten hos Statens vegvesen og oppheving av lokale løyvedistrikter, innebærer at fylkeskommunene får begrenset kontrollmyndighet overfor løyvehavere. Når langt flere kan etablere seg i drosjenæringen, og disse kan kjøre fritt i hele landet, vil kontrollen med at miljøkrav etterleves i praksis kunne bli umulig for lokale myndigheter. Bortfall av behovsprøvingen innebærer mindre administrativt arbeid for Oslo kommune knyttet til kunngjøring og tildeling av drosjeløyver, håndheving av at kravene til løyvehavere etterleves, og klagebehandling ved tilbakekall av løyver.

Slik forslaget er lagt frem, vil de økonomiske konsekvensene av endringene innebære mindre administrative kostnader for Oslo kommune. Kommunen vil imidlertid peke på at de økonomiske og administrative konsekvensene vil avhenge av om behovet for transport for funksjonshemmede og skolebarn dekkes av markedet, eller om kommunen må administrere dette selv. Kommunen viser til at det i dag er drosjesentralene som i hovedsak står for administreringen av kontraktskjøringen. I tillegg vil forslagene potensielt kunne medføre økte kostnader knyttet til håndheving av miljøkrav.

Med hilsen

Inger-Anne Ravlum
kommunaldirektør

Irene K. Tanke
seksjonssjef

Godkjent elektronisk