



Dato: 31.12.2018

Til: Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep

0030 Oslo

Uber Norway AS
Universitetsgaten 8
0164 Oslo

Høringsuttalelse – Endring av drosjereguleringen

Uber viser til Samferdselsdepartementets høringsnotat som ble publisert 1.10.2018 og vil takke for muligheten til å komme med et svar i høringen *endring av drosjereguleringen – oppheving av behovsprøvingen mv.* Uber støtter høringens hovedkonklusjon og ser positivt på at høringen anerkjenner behovet for modernisering og reform. Uber vil i dette høringssvaret peke på svakheter og styrker ved høringsforslaget sett fra Ubers globale perspektiv.

Urban mobilitet og mobilitetstjenester utvikler og forandrer seg i et høyt tempo over hele verden. Uber er mest kjent for sin transporttjeneste som hver dag kjører over 15 millioner bilturer i over 600 byer verden over. Uber jobber imidlertid også med å tilby andre transporttjenester, samt å kombinere dem, slik som el-sykler og el-scootere. Samtidig samarbeider vi med lokale kollektivtransportselskaper for å tilby sømløse dør-til-dør-tjenester. Fra dette perspektivet, er høringsforslaget et første, viktig steg i riktig retning for å realisere potensialet som ligger i moderne urban mobilitet gjennom smarte digitale løsninger. Ubers ambisjon er ikke bare å tilby mer moderne, smarte drosjetjenester, men også å være et alternativ til privatbilisme gjennom å tilby en mobilitetsplattform med ulike transportalternativer.

Ubers generelle stilling til høringsforslaget

Høringsforslaget: Endring av drosjereguleringen – oppheving av behovsprøvingen mv. vil være et stort steg i riktig retning for et mer moderne drosjemarked. Likevel, finnes det deler av forslaget som er mer mangelfullt og hvor det vil være vanskelig å implementere forslagene for å oppnå ønsket effekt.

Under vil vi presentere Ubers generelle tilbakemeldinger til hovedpunktene i høringen:

- Oppheve antallsreguleringen med tilhørende driveplikt, tildelingskriterier og krav om hovederverv for drosjeløyver.
 - Uber ser positivt på fjerningen av antallsbegrensningen. Etterspørselen etter drosjetjenester vil øke hvis barrierene for å komme inn på markedet fjernes. Dette er det viktigste forslaget i høringen.
- Gi fylkeskommunene adgang til å tildele eneretter for drosjetransport i kommuner med innbyggerantall og befolkningstetthet under en viss terskelverdi.
 - Uber er enig i høringen og mener det er viktig å sikre et godt tilbud av transporttjenester i distriktene. Likevel, er den beste måten å ivareta tilbudet og mobilitet i hele landet, å modernisere og forenkle reguleringer, slik at eksisterende kjøretøy kan brukes til å tilby transporttjenester – både deltid og heltid.
- Videreføre krav om drosjeløyve, men lempe på innholdet i løyvekravet ved å fjerne kravet om faglig kompetanse for løyvehavere og lempe på kravene til økonomi.
 - Uber anerkjenner at norske myndigheters begrunnelse for å beholde lisens – og løyvekravet. Det er imidlertid viktig at reguleringene er så enkle og forståelige så mulig, samtidig som de ivaretar det det er behov for å regulere. Alle krav for å erverve løyve og lisens skal ikke generere unødvendig kostnader eller hindringer.
- Innføre ett drosjeløyve for all persontransport med kjøretøy med åtte sitteplasser i tillegg til fører.
 - Uber ser på dette som rimelig.
- Innføre 10-årige drosjeløyver.
 - Uber ser på dette som rimelig.
- Flytte løyvemyndighet fra fylkeskommunene til Statens vegvesens løyveenhet i Lærdal.
 - Uber ser på dette som rimelig.
- Oppheve sentraltilknytningsplikten for drosjer og innføre en plikt til loggføring av alle drosjeturer.
 - Uber stiller seg positiv til at sentraltilknytningsplikten oppheves.
 - Uber er likevel ikke enig i at det bør innføres plikt til GNSS(GPS)-loggføring av alle turer kjørt av drosjer. I forslaget ligger det at nøyaktig utformingen og utviklingen av system ikke er gjennomført.
 - Uber mener forslaget går utenfor sitt mandat, både i metode og omfang. Innsamling av denne typen rådata på denne måten risikerer å bli svært kostnadskrevende og påfører selvstendig næringsdrivende en overflødig byrde. Systemet er ennå ikke utviklet og det er usikkert hvordan det vil fungere i praksis. Kostnaden av å utvikle, samt drive et slik loggføringssystemet ser Uber på som utestående problemer som fortsatt trenger å bli løst.
 - Uber mener det er viktig at krav om loggføring av informasjon om kjøreturer bør være teknologinøytralt. I tillegg til at norske myndigheter ikke krever innhenting av mer informasjon enn nødvendig og som kan begrunnes i å være i befolkningens interesse. Uber tror også at Norge burde undersøke andre metoder som kan oppfylle det samme målet. Finlands nye yrkestransportlov er et godt eksempel. Uber vil komme tilbake med mer informasjon om dette lenger ned i høringssvaret.
 - Uber mener i tillegg at forslaget går utenfor sitt mandat i omfang. Informasjon om kjøreturer har ikke tidligere vært tilgjengelig slik det foreslås. Forslaget inneholder ikke tilstrekkelig begrunnelse for en ny etablering av en ny praksis

for loggføring av drosjeturer, som vil kreve storskala innsamling av personlige data til de reisende og utfordre retten til privatliv.

- Innføre fagkompetansekrav for fører av drosje.
 - Uber ser på det som rimelig at visse basisferdigheter kan pålegges drosjesjåføren. Disse kravene må imidlertid samsvare med omstendighetene. Et godt eksempel fra de nordiske landene er den nye drosjereguleringen fra Finland (gjeldende fra 1.11.2018). I Finland, må potensielle drosjesjåfører bestå en times teoretisk eksamen, samt oppfylle andre nødvendige krav, for å kunne søke om lisens (lokale kjentmannsprøver ligger an til å bli avskaffet).
 - Enkelte drosjeselskaper tilbyr i dag kun private hire vehicle/forhåndsbestilte drosjetjenester og er ikke på praiemarkedet. I dette tilfellet, mener Uber at enkle reguleringer vil være rimelig. For eksempel, bør de lokale kjentmannsprøvene som er påkrevd i Norge, fjernes for forhåndsbestilte drosjeturer, siden GPS-teknologi har gjort kravet overflødig.
- Innføre krav om at søker til kjøreseddel må ha hatt alminnelig førerkort i klasse B i minst to år før vedkommende kan tildeles kjøreseddel for drosje.
 - Uber vil argumentere for at det er tilstrekkelig å ha besittet førerkort i ett år, som er det samme kravet som i dag stilles i Finland.
- Justere hjemmelen for fylkeskommunene til å kunne stille miljøkrav til drosjer, slik at miljøkrav må knyttes til kommunegrensene.
 - Uber mener det er viktig at miljømessige krav er effektive og ikke hindrer konkurranse på tvers av landet og landegrenser.

Prisbestemmelser

En av problemstillingene som lovforslaget bare delvis adresserer er maksprisregulering. Mulighet for maksprisregulering er kun foreslått i områder hvor det har blitt innvilget monopol til en aktør. For å sikre et konkurransedyktig og effektivt drosjemarked som gir økt mobilitet til effektiv kostnad, er det viktig at markedet selv kan sette sine egne priser. Til tross for at ulike ordninger kan bli gjeldende i mindre områder med monopol, burde markedet for øvrig reguleres gjennom konkurranse og forbrukermakt.

Taksameterkrav for drosjetjenester

Dette høringsforslaget utfordrer ikke taksameterkravene i Norge direkte. I stedet refereres det til en arbeidsgruppes pågående prosess for å se på muligheter til krav for mobile applikasjoner som alternativ til dagens taksameter. Uber mener imidlertid at taksameterforskriften er en essensiell del av den norske yrkestransportreguleringen og vil ha stor påvirkning på utviklingen av fremtidens mobilitetstjenester.

Det tradisjonelle taksameteret har fortsatt en funksjon i det regulerte praiemarkedet. Det tilfører imidlertid ingen verdi for de forhåndsbestilte drosjetjenestene som er tilgjengelig verden rundt (som Uber), som for tiden vokser sterkt. Uber mener Norge burde se til Finlands nye yrkestransportregulering angående taksameter og alternative taksameterkrav.

Lærdommer fra Finland

Siden 1. Juli 2018, har Finland åpent opp drosjemarkedet og fjernet mange av barrierene som har hindret utviklingen av nye mobilitetstjenester. I følge de nye finske drosjereguleringene er taksameter påkrevd for å akseptere praietjenester fra gatemarkedet. En foreløpig evaluering av reformen skal presenteres i starten av 2019, men tidlige rapporter anslår at en signifikant positiv utvikling i markedet. Gjennomsnittlige drosjepriser i Helsinki

har gått ned med 7 prosent i slutten av august ifølge det Finske statistiske sentralbyrået. I tillegg har mange tidligere drosjesjåfører tatt skrittet og blitt selvstendig næringsdrivende. Antallet lisenser har steget fra ca. 10 000 til 12 000 etter reformen trådte i kraft. Dette betyr at reformen har bidratt til reduserte priser for forbrukerne og skapt nye jobbmuligheter.

En viktig del av denne suksessen har vært valget den finske regjeringen, og samferdselsdepartementet har tatt når det kommer til å fjerne unødvendige taksameterkrav for det forhåndsbestilte drosjemarkedet og i stedet erstatte det med rapporteringskrav for digitale mellomledd. På denne måten ivaretar den finske staten samfunnets interesser, som korrekte og presise skatteinnbetalinger uten å opprettholde unødvendige barrierer som hindrer inngang i markedet i form av taksameter.

Den nye finske yrkestransportreguleringen har liberalisert det finske drosjemarkedet ved å fjerne en rekke begrensninger, for eksempel tak på drosjelisenser, prisrestriksjoner etc. Yrkestransportloven har en teknologinøytral tilnærming når det kommer til prisberegning og åpner for alternativer til det tradisjonelle taksameteret.

Videre vil Uber forklare hvordan Uber-appen fungerer sammenlignet med taksameter og hvordan den mobile applikasjons baserte systemet også kan tilby tilstrekkelig informasjon for å dekke behovene til sjåførene og passasjerene like fullt.

Uber-appen vs. Taksameter

Taksameteret ble funnet opp på 1890-tallet, for å hjelpe til med å kalkulere prisen nøyaktig på en reise gjennom byen, på en måte som var rettferdig og forutsigbar for sjåførene (f.eks. hvis det var mye trafikk). Senere ble det innført reguleringer for å kontrollere prisøkninger, for å gi passasjerene forutsigbarhet. Grunnen til at prisene økte i praie markedet, var som følge av asymmetrisk informasjon mellom sjåfører og passasjerer.

Den grunnleggende prismodellen, der kostnad og distanse kalkuleres av et taksameter har i hovedsak forblitt uendret siden den gang. Teknologiske fremskritt muliggjør imidlertid forbedringer av hvordan priser og rater vises. Uber mener passasjerer og sjåfører bør ha sikkerhet knyttet til pris, så de kan ta opplyste valg om når og hvordan de skal bruke applikasjoner som Uber. Det er grunnen til at vi gjør det enkelt å se et prisestimat på forhånd, både i applikasjonen og på de nettstedene for den aktuelle byen. Samtidig gir appen ut en elektronisk kvittering på vegne av sjåføren etter hver tur.

Uber-appen er ikke et taksameter i tradisjonell forstand, og den er heller ikke særlig lik¹. Et taksameter er en selvstendig montert enhet som er fysisk koblet til kjøretøyet for å kalkulere og vise prisen til passasjerer. Uber-appen som brukes av sjåførene har ingen av disse attributtene, den gjør ingen kalkulasjoner, viser ingen informasjon til passasjerer og er ikke en selvstendig montert enhet som er fysisk koblet til kjøretøyet. Ubers system, som inkluderer både sjåførens og passasjerens telefon og jobber sammen med Ubers servere og GPS-teknologi, har ulike funksjoner og fungerer på en annen måte enn et taksameter. Passasjerer har sin egen enhet, der all informasjon av interesse (som estimert pris, rute osv.) vises.

Selv om Uber-appen ikke er et taksameter, er den forbedring av taksameteret både fundamentalt og i bruk.

¹ Det har blitt bekreftet av flere instanser verden over at Uber-appen ikke er et taksameter. Se for eksempel høyesterettsdommen i London fra oktober 2015: <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/10/tfl-v-uber-final-approved-2.pdf>

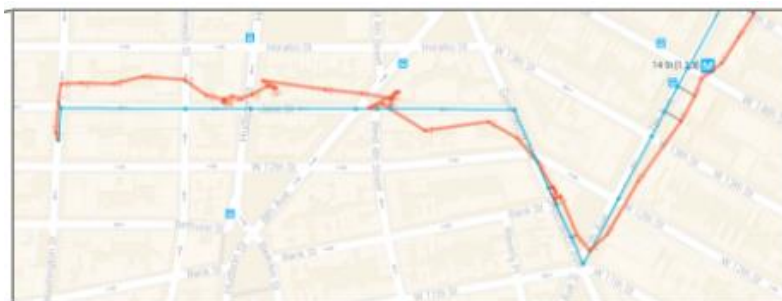
- En passasjer kan legge inn en destinasjon og få et prisestimat allerede før de forespør en tur;
- Ubers servere sender sjåføren steg-for-steg instruksjoner på den anbefalte og mest effektive ruten til destinasjonen, og tar høyde for tiden på dagen, trafikkmønstre i sanntid og annen informasjon. Og deler det samme med passasjerer.
- Uber tilbyr GPS-sporede turer, slik at passasjerer kan se at sjåføren ikke kjører en omvei.
- Passasjerer kan dele sin rute og estimert ankomsttid underveis, med alle som har tilgang til internett.
- Alle takstsoner, bom, flyplass tillegg og andre tillegg kontrolleres automatisk av Uber-appen. Sjåfører kan ikke manipulere takstsoner og tilleggskostnader for å overbelaste en passasjer.
- Passasjerer mottar en detaljert kvittering, på vegne av sjåføren, etter hver tur. Den inneholder all informasjon om turen som, ruten, sjåførens navn og skiltnummer, tid og sted for på-/avstigning, tilbakelagt distanse og alle tilleggskostnader.
- Punkter på turen logges og lagres sentralt, og kan hentes frem om det noen gang skulle oppstå en hendelse.

For juridiske begrunnelser på hvordan Uber-appen skiller seg fra et taksameter, og fordelene Ubers system gir med tanke på beskyttelse av brukeren, anbefaler vi å lese dommen fra høyesterett i London fra oktober 2015, som er henvist til i fotnote 1.

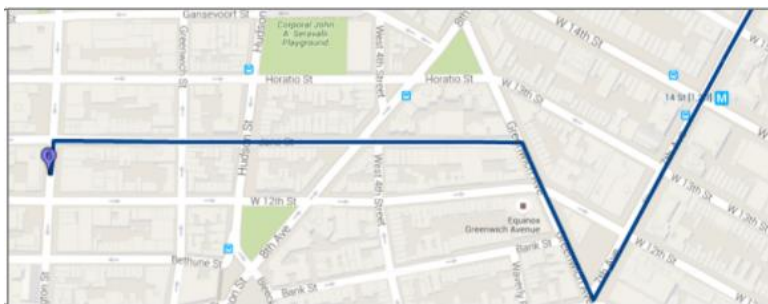
Hvordan forsikre presis måling av distanse og tid gjennom Uber-appen

Distanse

For hver reise som gjennomføres blir informasjon (rådata) plukket opp gjennom sjåførens GPS-signal på telefonen og sendt til Ubers servere for metrologisk måling. Denne GPS-informasjonen er ikke alene tilstrekkelig for å få en presis måling av distanse kjørt. Fordi slike signaler er avhengig av GPS, mobilnett og WIFI-data kan disse signalene bli påvirket av omkringliggende bygninger og ha en høy støyfaktor, og dermed gjøre det vanskelig å måle distanse i urbane områder. Med andre ord, for å sikre presise målinger av distanse har Uber utviklet egne algoritmer i sine servere. For å tolke informasjonen og rådataen fra sjåførene, tar serveren hensyn til hvilke veier bilen har tatt, og måler dette opp mot informasjonen fra GPS-systemet. Først når informasjonen om hvilke veier som er kjørt er registrert, tar Ubers servere og behandler GPS-informasjonen fra sjåføren, slik at målingen blir helt presise (se bilde nedenfor). Uber har dermed utviklet et eget sentralisert, server-basert målesystem hvor det ikke betyr noe hvilken type telefon sjåføren bruker på jobb.

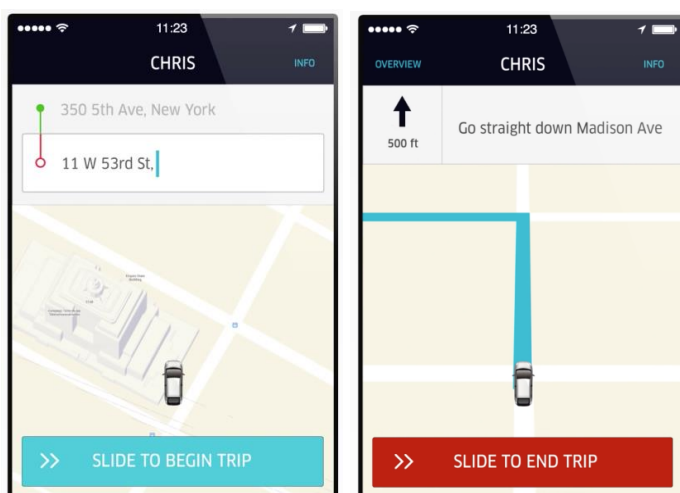


Etter at serverne har fastslått rute og kalkulert avstanden, sendes et kart med kjøredistanse til kunden.



Tid

På samme måte som ved måling av distanse, er det serverne og ikke sjåførens telefon, som foretar målingen av tid. Sjåføren bruker appen for å starte reisen og avslutter den på samme måte. Dermed sendes informasjonen til serverne, som så kalkulerer tiden for hele turen.



Eksempler på ulike tiltak gjennomført for å introdusere alternative løsninger til taksameter i andre markeder

USA

NCWM (National Conference on Weights and Measures), som publiserer målestandarder i USA, anerkjente i juli 2017 en ny type målestandard for tid og distanse innen transporttjenester. De nye reguleringene adresserte de samme problemstillingene knyttet til brukerbeskyttelse som tradisjonelle taksameter (spesifikasjoner, toleranse og tekniske nødvendigheter for å sikre treffsikkerhet og gjennomsliktighet), samtidig som de tok hensyn til tekniske nyvinninger².

USA – California

I 2015 ble Uber det første selskapet som ble autorisert av DMS (California Measurement Standards). DMS anerkjente Ubers lokasjonstjeneste og server som en pålitelig og treffsikker måte å anbefale turer med tilhørende pris. I tillegg ble det understreket at Uber ikke bare møter alle nødvendige krav for et taksameter, men faktisk overgår dem når det gjelder å måle tid og distanse. Autorisasjonen ble gitt på bakgrunn av nøyte testforsøk som ble gjort for å avgjøre om hvorvidt det var eventuelle svakheter ved Ubers system. Direktøren ved Californias DMS, Kristin Macey uttalte følgende etter testene var gjennomført: «..Uber-appen

²: En oversikt over de foreslåtte reguleringene kan bli funnet på side 48 i denne lenken:

<https://www.ncwm.net/resources/dyn/files/75658041zedddd223/fn/4-ST-Agenda-Master.pdf>

ble testet på treffsikkerhet under de mest turbulente forhold og bestod vår toleransetest. Vi testet appen under en rekke ulike krevende forhold og omstendigheter: gjennom tunneller, mellom skyskrapere og høyhus, på turer med store høydeforskjeller og til og med på San Franciscos Lombard Street, en av USAs mest krøket gater.»³

Brukerdata og datainnsamling

Uber tar databeskyttelse veldig alvorlig, og som en transportplattform, ser vi på personvern og integriteten til våre brukere som en nøkkelforpliktelse. Om en eventuell regulering vil bruke en mobilapplikasjon som et alternativ til taksameter i Norge, mener Uber at det burde stilles krav til at dataene som deles gjennom applikasjonen ikke burde overstige det som ville vært tilgjengelig gjennom et tradisjonelt taksameter. I tillegg burde en slik applikasjon være teknologinøytral og rustet for fremtiden.

Med vennlig hilsen

Joel Järvinen

General Manager Uber Nordics

Martin Savén

Public Policy Manager Uber Nordics

msaven@uber.com

³ <http://plantingseedsblog.cdpa.ca.gov/wordpress/?p=9090>