

Saksframlegg

Saksnr.: 2023/42567

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaknr.
Fylkesrådet	07.09.2023	

Vedlegg:

- 1 Høringsbrev
- 2 Høringsnotat NOU 2023-22

Høringsuttalelse til delutredning 1 fra Drosjeutvalget

Fylkesrådets forslag til vedtak

1. Fylkesrådet støtter i hovedsak drosjeutvalgets forslag til endringer i delutredning 1 (NOU 2023: 22). Saksframlegget i sin helhet utgjør fylkeskommunens høringsvar. Melding om vedtaket sendes fylkestinget.

05.09.2023

Olav Skinner

fylkesråd for samferdsel

Bakgrunn for saken

Drosjeutvalget ble oppnevnt 11. mai 2022 for å foreta en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen og utarbeide forslag til regulering på området. Den 30. juni 2023 mottok samferdselsministeren første del av Drosjeutvalgets utredning. I denne delen har utvalget vurdert Stortingets anmodning til regjeringen om å gjeninnføre sentraltilknytningsplikt, driveplikt og antallsregulering. Utvalget foreslår å innføre sentraltilknytningsplikt for løyvehavere. I tillegg foreslår utvalget at sentralene får en begrenset driveplikt. Generell driveplikt og antallsregulering vil utvalget komme tilbake til i del 2 av sin innstilling.

Samferdselsdepartementet har 30. juni 2023 sendt utredningen på høring, med frist for uttalelse 11. september 2023. Fylkeskommunen er innvilget en utsettelse til 14. september. Hele utredningen er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/id2987043>.

Utredningen inneholder lovforslag som er av prinsipiell betydning for fylkeskommunen, og skulle ha vært behandlet av fylkestinget. Ettersom fylkestinget ikke har noen møter mellom utredningen ble sendt på høring og høringsfristen, foreslås saken behandlet som hastesak i fylkesrådet slik at fylkeskommunen får avgitt høringsuttalelse.

Fakta

Her gjengis sammendraget fra utredningen:

Drosjeutvalget foreslår å dele opp yrkestransportlovens løyvekategorier slik at turvognløyve reguleres i § 4 og drosje reguleres i § 9. Et mindretall foreslår at drosjeløyve skal være avgrenset til et løyvedistrikt.

Utvalget foreslår å endre bestemmelsen om løyveplikt slik at ikke-kommersiell virksomhet ikke lenger vil falle inn under løyveplikten. Utvalget foreslår videre en plikt for alle innehavere av drosjeløyve til å være tilknyttet en drosjesentral. Tilknytning til drosjesentral innebærer at løyvehaver må ha avtale med en eller flere drosjesentraler og underkaste seg de bestemmelsene hver sentral fastsetter for de som er tilknyttet sentralen. Løyvehaver som ikke knytter seg til eksisterende sentral kan oppfylle plikten ved selv å søke om tillatelse til å drive drosjesentral, eller flere løyvehavere kan gå sammen om dette. Løyvehaveren får rapporteringsplikt til sentralen. Denne rapporteringen er grunnlaget for at sentralen kan oppfylle sin plikt til å samle inn, lagre og sende inn informasjon til myndighetene.

Løyvehaver skal sikre at betaling for all løyvepliktig transport registreres i taksameter slik at dette blir registrert hos den drosjesentralen som løyvehaveren er knyttet til. Et mindretall i utvalget foreslår at bestilte turer, også via digitale plattformer, skal formidles gjennom formidlingssystemet hos sentralen.

Utvalget foreslår et nytt kapittel 2 A i yrkestransportloven med nye bestemmelser om drosjesentral. Den som vil drive drosjesentral må ha løyve. For å få løyve må søkeren ha god vandel, tilfredsstillende økonomi og drive en faktisk og varig virksomhet i Norge. Økonomien må dokumenteres ved at det stilles bankgaranti med en verdi på 5G. Drosjesentralen skal samle inn, lagre og sende informasjon til myndighetene om løyvehavere som er tilknyttet den, posisjonsdata for drosjeturer og priser. Den skal sikre at drosjeløyvehavere følger regelverk, har en klageordning og sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene som er knyttet til sentralen er utstyrt for å transportere personer med nedsatt funksjonsevne i samsvar med gjeldende regler og krav til universell utforming.

Løyvemyndighetene mottar informasjon fra drosjesentralene og får fullmakt til å pålegge retting om sentralen ikke etterlever lovens krav. Løyvemyndighetene kan trekke tilbake løyvet dersom kravet om retting ikke blir fulgt eller om sentralen ikke lenger oppfyller kravene til å være drosjesentral.

Utvalget foreslår ikke regler om antallsregulering og driveplikt i denne omgang. For å få til et godt drosjetilbud i distriktene, må en samordning av kontraktmarkedet vurderes og videre

ses i sammenheng med enkeltturmarkedet. Driveplikt i enkeltturmarkedet vil en del steder ikke være mulig å oppfylle uten i sammenheng med kjøring på offentlige kontrakter, og en antallsbegrensning av drosjeløyver vil påvirke konkurransen om offentlige kontrakter. Utvalget har ikke hatt den rette sammensetning til å foreslå regler om samordning av pasientreiser og skoleskyss, og har ikke hatt mulighet til å gå inn i de omfattende spørsmål som en bedre samordning av disse med enkeltturmarkedet krever. Utvalget vil gjøre en grundig vurdering av dette i delinnstilling II.

Bortsett fra spørsmålet om løyvedistrikt og at alle turer skal formidles gjennom sentralen er utvalgets innstilling enstemmig.

Vurderinger og konklusjon

I det videre kommenteres og vurderes de ulike forslagene, slik de framstår av sammendraget i faktadelen ovenfor.

Ingen innføring av løyvedistrikt for drosje

Flertallet i utvalget foreslår ikke innføring av løyvedistrikt for drosjene. Flertallet mener at det ikke er nødvendig, og at konsekvensene av å gjøre det ikke er utredet. Argumentet med at løyvedistrikt bør innføres fordi det gir fylkeskommunen bedre oversikt over tilbudet, - og hvor det f.eks. kan være nødvendig å innføre enerettsordning, imøtegås med at det er foreslått en rekke nye bestemmelser i lovens § 9 c) om pliktig innrapportering av opplysninger fra drosjesentralene. Herunder antall og type drosjer sentralen har tilgjengelig, og hvilket geografisk område som dekkes.

Mindretallet i utvalgt hevder blant annet at dersom løyvedistrikt og løyvemyndighet ikke er sammenfallende er det grunn til bekymring for effektiviteten i kontrollfunksjoner som er pålagt sentralene i det foreslåtte lovverket. Det vises videre til at utvalget i delutredning to vil vurdere antallsregulering av drosjene. Det vil da være naturlig å vurdere løyvedistrikt nærmere.

Fylkesrådet mener det er avgjørende for at løyvemyndigheten skal ha oversikt og kontroll over næringen at løyvet drives i området til den fylkeskommunen som utsteder løyvet. Det er praktisk krevende for fylkeskommuner å skulle håndheve brudd på regler og krav som har skjedd på en helt annen kant av landet. Dette forsterkes ytterligere med utvalgets forslag om begrenset driveplikt for sentraler. Fylkesrådet kan ikke se at det er særlig tyngende å måtte søke et løyve i hvert av områdene man vil drive næring. Søkere som oppfyller kravene vil enkelt kunne skaffe et løyve for hvert distrikt. Fylkesrådet tar til orientering at utvalget vil vurdere spørsmålet om løyvedistrikt nærmere i sammenheng med spørsmålet om driveplikt, men mener at hensynet til kontroll uansett bør tilsi at løyvedistriktene gjeninnføres.

Avgrensning av løyveplikt

Utvalget foreslår å endre bestemmelsen om løyveplikt slik at ikke-kommersiell virksomhet ikke lenger vil falle inn under løyveplikten. Dette innebærer at virksomhet som ikke har *mål om fortjeneste*, som for eksempel frivillige organisasjoner og idrettslag, ikke vil være omfattet av løyvekravet selv om de driver transport mot vederlag. Mål om fortjeneste foreligger ifølge utvalget når virksomheten får dekket mer enn de direkte kostnadene forbundet med

transporten, herunder kostnader til drivstoff, bompenger, lønn til sjåføren, avskrivning på bilen, bensin, bompenger og øvrig utstyr.

Det er ikke foreslått endring i løyveplikten for de som tilbyr transport rettet mot allmenheten på offentlig sted eller via digitale plattformer, uavhengig av om denne virksomheten kan regnes som kommersiell eller ikke. Denne bestemmelsen vil ramme pirattaxi-virksomhet på samme måte som dagens regelverk.

Fylkesrådet har ikke erfart at dagens lovverk med krav om løyveplikt dersom det mottas vederlag for transporten, og dens unntaksbestemmelser, har vært vanskelig å forstå og forvalte. I praksis kan ikke fylkesrådet se noen reell endring av i hvilke tilfeller en må ha løyve. Om hensikten er lempeligere krav til løyve for frivillige organisasjoner og idrettslag synes det ulogisk å innføre et slikt skille mellom transport med personbil og buss/minibuss, da mål om fortjeneste kun er lagt inn som vilkår under paragrafen for drosjeløyve, og ikke under § 4 om persontransport for motorvogn registrert for mer enn 9 personer + fører.

Dersom dette unntaket fra løyveplikt innføres, mener fylkesrådet det må gjøres tydeligere at det er transportørens, ikke oppdragsgiverens, mål om fortjeneste som avgjør spørsmålet om løyveplikt. Dette vil avskjære noen tvilsspørsmål knyttet til om foretak med løyvefritak kan delta i anbud på tjenester der tjenesten i seg selv ikke har kommersielt formål, mens transport-delen av tjenesten vil gi fortjeneste til transportøren, f.eks. pasienttransport.

Det framgår av første ledd andre punktum i foreslåtte § 9 i yrkestransportloven at løyvemyndigheten skal avgjøre spørsmålet om løyveplikt når det er tvil om det foreligger mål om fortjeneste. Fylkesrådet støtter ikke at løyvemyndigheten skal avgjøre slike spørsmål da det vil være kontrollmyndighetene politi og vegvesen som må ta stilling til dette.

Forslaget om fritak fra løyveplikt for ikke-kommersiell virksomhet innebærer også at sjåfører i denne type transport ikke vil ha krav om kjøreseddel. Fylkesrådet peker på at kravet om kjøreseddel skal ivareta passasjerenes trygghet og ber departementet vurdere å beholde krav om kjøreseddel for all transport mot vederlag, uavhengig av løyveplikt, eller andre måter å ivareta passasjerenes sikkerhet på i denne typen transport.

Utvalget har ikke foreslått å gjeninnføre kategorien «utvidet drosjeløyve» (maxitaxi). Flere av disse kjøretøyene brukes i praksis på liknende måte som drosje, og fylkesrådet mener utvalget i det videre arbeidet bør vurdere en regulering som ikke fører til konkurransevridning mellom drosjetjenester utført med mindre eller større kjøretøy. Dette kan også bidra til å bedre tilbudet av kjøretøy som er tilpasset rullestol, ettersom maxitaxier oftere enn de mindre kjøretøyene er tilpasset eller kan tilpasses.

Dispensasjoner fra løyveplikt

Drosjeutvalget foreslår å innføre en bestemmelse om dispensasjon i tråd med ordningen som tidligere framgikk av rundskriv N-7 og N-8/2017 om dispensasjon knyttet til Inn på tunet-virksomhet og Småskala turistvirksomhet. Utvalget foreslår at dispensasjonsbestemmelsen framgår av forslag til ny § 48 e i yrkestransportforskriften. Dispensasjonsadgangen er ikke begrenset til Inn på tunet- og småskala turistvirksomhet. Dispensasjon kan også gis til frivillige organisasjoner, ideelle organisasjoner og idrettslag mv., for eksempel der det er tvil om de omfattes av løyveplikten.

Dispensasjon kan gis etter en individuell vurdering. Løyvemyndigheten må vurdere om den aktuelle transporten kan utføres av eksisterende løyvehavere, og må vurdere konkurranseflaten mot både drosje og turvogn. Dispensasjonssøknader må forelegges relevante organisasjoner før søknaden kan innvilges. Løyvemyndigheten kan kun gi dispensasjon for inntil tre motorvogner. Fritak gis for opptil tre år av gangen, og kan forlenges ved søknad dersom vilkårene for fritak fremdeles er oppfylt.

Fylkesrådet støtter forslaget om å gjeninnføre disse dispensasjonsadgangene. Det vil ikke i alle tilfeller være fullt ut nødvendig å sette de samme krav som det settes for å drive ren drosjevirkosomhet, og det vil, - særlig der hvor det er et begrenset drosjetilbud, bidra til at slike tiltak vil være bærekraftige. Det må forventes at det i rundskriv eller forskrift vil settes tilsvarende krav som tidligere om økonomisk garanti, og at sjåfør innehar kjøreseddel. Dette av hensyn til å sikre seriøsitet og sikkerhet for passasjerene.

Løyve for etablering av sentral

Utvalget foreslår et eget løyve/konsesjon for etablering av egen sentral.

Forslaget støttes av fylkesråden. Det vil i den videre oppfølgingen være behov for ytterligere detaljer. Vilråene for etablering av sentral må være nasjonale og utvikles av departementet, fortrinnsvis i form av forskrift. Den enkelte fylkeskommune kan så supplere med mer lokale krav gjennom egne retningslinjer.

Fylkesrådet støtter krav om at søker om løyve for å drive drosjesentral må oppfylle kravene til fast og varig virksomhet i Norge, god vandel og tilfredsstillende økonomisk evne. Det er viktig at kravet til økonomisk garanti settes tilstrekkelig høyt til å sikre seriøsitet i bransjen. 5 ganger grunnbeløpet i folketrygden (5 G) synes å ivareta dette hensynet. Fylkesrådet støtter også adgangen til å sette et lavere garantikrav, nedad begrenset til 2 G, i områder der det kan tildeles eneretter.

Fylkesrådet mener det i tillegg til utvalgets forslag må stilles krav om at daglig leder har tilstrekkelig faglig kompetanse, minimum på samme nivå som løyvehavere. Krav om tilknytning til sentral vil i mindre grad bidra til å sikre seriøsitet og oversikt dersom det er enklere å starte en drosjesentral enn det er å få drosjeløyve.

Utvalget foreslår at løyvemyndighet for sentraler blir den fylkeskommunen der sentralen har forretningssted eller skal drive virksomheten sin. Det fremgår videre at en sentral som skal drive virksomhet i flere fylker, skal sende melding om dette til de aktuelle fylkeskommunene. Sentralene er også foreslått pålagt en begrenset driveplikt, ved at de må sørge for et tilstrekkelig tilbud av kjøretøy tilpasset rullestol. Løyvemyndigheten kan pålegge retting og eventuelt tilbakekalle løyvet dersom dette ikke oppfylles.

Det framstår som uklart hvilken løyvemyndighet som skal reagere på manglende tilbud til rullestolbrukere i et område. Dersom en sentral driver virksomhet i både Oslo og Viken og har løyvet sitt fra Oslo, men gir et mangelfullt tilbud til rullestolbrukere i Viken, kan utvalgets forslag leses slik at det er Oslo som eventuelt har hjemmel til å reagere. Dette må avklares og eventuelt justeres slik at det blir tydelig at det er fylkeskommunen der tilbudet er mangelfullt som har hjemmel til å reagere. Det bør i den sammenhengen vurderes om sentralene må ha løyve fra hvert fylke de skal drive virksomhet i.

Krav om tilknytting til sentral og kontroll

Utvalget foreslår at alle løyvehavere må være tilknyttet en eller flere sentraler.

Fylkesråden støtter forslaget. Sentralene kan bidra til bedre og mer oversiktlig etterlevelse av regelverk blant annet knyttet til rapportering av skatt, mottak av kundeklager og arbeidsvilkår for sjåførere. En plikt til å være tilknyttet sentral vil derfor være et svært positivt tiltak for seriositeten i bransjen og for kunder og ansatte. Det vil være behov for kontrolltiltak som hindrer at løyvehavere driver drosjevirksomhet uten å være tilknyttet sentral. Dette er tiltak som bør være på plass samtidig som kravet til sentraltilknytting iverksettes. Hvilke tiltak som kan være aktuelle bør drøftes i utvalget, men fylkesrådet vil særlig peke på behovet for at løyvehaver kan dokumentere tilknytning til sentral overfor kontrollmyndighetene, ikke bare overfor løyvemyndighetene.

Løyvehavere kan være tilknyttet mer enn én sentral. Utvalget har ikke foreslått krav om merking av kjøretøy med sentralens navn og kontaktinformasjon, men presiserer at løyvehaver må gjøre det klart for både kunden og sentralen hvilken sentral oppdraget skjer i tilknytning til. Fylkesrådet mener det er behov for bestemmelser som i større grad sikrer at det er én sentral som har ansvaret for at det er montert godkjent taksameter og at oppdrag rapporteres inn i taksameteret. Det må unngås en situasjon der løyvehavere kan utnytte at de ulike sentralene alle tror at et oppdrag utføres for en annen sentral, når oppdraget i realiteten ikke rapporteres inn til noen.

Det er også uklart hvordan det skal sikres at kunden vet hvilken sentral løyvehaver tar oppdrag for, uten noen synlige kjennetegn på kjøretøyet. Fylkesrådet mener derfor det bør innføres krav om merking av kjøretøyet med sentralens navn og kontaktinformasjon, i tillegg til dagens krav om merking med løyvenummer. Fylkesrådet er kjent med at det eksisterer utskiftbare merker med magnet, og mener derfor dette ikke bør by på praktiske ulemper eller særlige kostnader for løyvehaverne.

Løyvepliktig transport og registrering i taksameter

Flertallet i utvalget går inn for at betaling for all løyvepliktig transport registreres i taksameter slik at dette blir registrert hos den drosjesentralen som løyvehaveren er knyttet til. Et mindretall foreslår at bestilte turer, også via digitale plattformer, skal formidles gjennom formidlingssystemet hos sentralen.

Et samlet utvalg peker på at det vesentlige er at all betaling skal registreres hos sentralen. Mindretallet mener at dette blir for enkelt å omgå dersom ikke alle turer er formidlet gjennom sentralen, mens flertallet mener at et slikt krav kan skape utfordringer for praimarkedet og kontraktmarkedet.

Fylkesrådet tar til orientering at flertallet vil komme tilbake til om et slikt krav er hensiktsmessig i den neste delutredningen til utvalget, men støtter intensjonen om at det bør sikres at det er teknisk vanskelig å omgå kravene til rapportering av omsetning. Det vil ikke være like konkurransevilkår i markedet dersom lovlidige løyvehavere skal konkurrere mot aktører som ikke betaler skatter og avgifter. Fylkesrådet peker på at det allerede finnes et utvalg apper som er knyttet direkte til taksameterløsninger, slik at et krav om slik tilknytning ikke bør by på særlige praktiske problemer.

Samordning av enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet

Utvalget foreslår å utrede samordning av kontraktmarkedet (skoleskyss og pasienttransport) og se dette i sammenheng med enkeltturmarkedet.

Fylkesrådet mener at det er svært viktig å se nærmere på disse mulighetene. En bedre samordning vil bidra til at bruk av eneretter kan være mer effektivt slik at drosjetilbudet i distriktene sikres.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets forslag innebærer et utvidet ansvar for fylkeskommunene, som både blir løyvemyndighet for en ny løyvetype – sentralløyve og får ansvar for å håndheve en begrenset driveplikt for drosjesentralene. Dette vil kreve noe mer administrative ressurser enn dagens regelverk.

Samtidig vil forslaget også innebære noen flere nasjonale regler i forskrift som det i dag er opp til den enkelte løyvemyndighet å forvalte. Et enhetlig og klart regelverk vil bidra til å avlaste administrative ressurser hos fylkeskommunen.

Utvalgets forslag vil kreve noen tilpasninger i datasystemer som vil ha økonomiske konsekvenser. Det er ikke beregnet noen sum av dette foreløpig, fylkesrådet vil eventuelt komme tilbake til spørsmålet i høringen av en framtidig stortingsproposisjon.

Vedtakskompetanse

Beslutningen treffes med hjemmel i reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget i Viken og tildeling av innstillingsrett, punkt 3.5.2, d.