

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo  
Oslo, 11. september 2023

Deres ref.: 23/1268

Høringssvaret sendes kun elektronisk til: postmottak@sd.dep.no

## Høringssvar fra Bytaxi AS - NOU 2023: 22 - På vei mot en bedre regulert drosjenæring. Delutredning I fra Drosjeutvalget

### 1 INNLEDNING

Vi viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 30. juni 2023 - *NOU 2023: 22 - På vei mot en bedre regulert drosjenæring Delutredning I fra Drosjeutvalget*. I utredningen foreslår utvalget en gjeninnføring av sentraltilknytningsplikt, men vil ikke foreslå en spesifikk (fylkeskommunal) antallsregulering av drosjeløyver og driveplikt slik Hurdalsplattformen legger opp til, og hva Stortinget har bedt regjeringen levere på i 2023 i sitt anmodningsvedtak nr. 84 2022.

Departementet har bedt om innspill fra berørte aktører innen 11. september 2023.

Bytaxi AS («Bytaxi») er ikke oppført som høringsinstans, men vi blir berørt av endringene og leverer derfor eget svar.

I det følgende vil vi vise til at drosjenæringen er den **fleksible delen av kollektivtilbudet** og at næringen har en samfunnskritisk funksjon. Deretter vil vi punktvis kommentere Hurdalsplattformen om drosje, opprettelsen av Drosjeutvalget, drosjetjenestene etter frislippet og lokal drosjeregulering, før vi i punkt 9 gjennomgår Norges handlingsrom i EØS-avtalen, som tillater behovsprøving (antallsregulering) og sentraltilknytningsplikt.

### 2 KORT OM DROSJENÆRINGEN OG DELMARKEDENE

#### 2.1 DROSJENÆRINGEN HAR EN SAMFUNNSKRITISK FUNKSJON

Drosjenæringen er den fleksible delen og limet i kollektivtransporten og den har en samfunnskritisk funksjon. Dette er poengtert av Samferdselsdepartementet («SD») så sent som 17. mars 2020, i oppstarten av pandemien. I brev til alle løyvemyndighetene uttaler SD blant annet at fylkeskommunene gis anledning til å frita løyvehavere fra driveplikten, men de minner samtidig om at transport «er definert som en samfunnskritisk funksjon» og at fylkeskommunene må vurdere behovet for å opprettholde et tilfredsstillende transporttilbud i fylket slik at personer i samfunnskritiske jobber kan komme til og fra arbeid.

## 2.2 DROSJEMARKEDET BESTÅR AV ULIK DELMARKEDER

Drosjemarkedet er ikke et homogent marked, men består av flere ulike delmarkeder som gjerne deles i følgende hovedgrupper:

- **gateturmarkedet**, som omfatter kjøring av enkeltturer fra holdeplass eller turer praiet på gata,
- **bestillingsmarkedet**, som omfatter kjøring av enkeltturer etter bestilling, og
- **kontraktsmarkedet**, dvs. kjøring basert på langsiktige, offentlige eller private avtaler med store kunder som kan være fremforhandlet eller vunnet etter forutgående anbuds- eller forhandlingsprosess.

**Gateturmarkedet** er det vi normalt forbinder med drosjetransport i det daglige. Gateturmarkedet (også kalt spotmarkedet) og deles i ulike markedssegmenter, basert på hvilken måte kunden fikk tilgang til turen:

- drosjer som tas fra drosjeholdeplass,
- drosjer som tas fra knutepunkter, som jernbanestasjoner, båtanløp eller ved flyplass, og
- drosjeturer som er praiet på gata.

Gateturmarkedet utgjør en stor andel av det totale drosjemarkedet.

**Bestillingsmarkedet** deles inn i ulike delmarkeder basert på hvordan bestillingen er foretatt, herunder bestilling fra sentral, fra sjåfør, via telefon, mobil applikasjon, nettside, e.l.

**Kontraktsmarkedet** er drosjetransport basert på langsiktige avtaler mellom store kunder og en drosjesentral. Kontraktsmarkedet deles inn i et privat og et offentlig kontraktsmarked, avhengig av om private aktører eller det offentlige er kontraktsmotpart. Det offentlige kontraktsmarkedet består igjen av mange undersegmenter, og dekker et vidt spekter av transporttyper (transport av skolebarn, syketransport, transport av eldre, TT-kjøring, TT-rullestolkjøring, kommunal transport etc.).

Det norske drosjemarkedet består med andre ord av et **stort antall delmarkeder**. Flere tradisjonelle drosjesentraler leverer drosjetjenester i samtlige av de ovennevnte delmarkedene, mens app-selskapene tilbyr transport kun til funksjonsfriske personer med tilgang på app.

## 3 INNLEDENDE OPPSUMMERING AV VÅRT HØRINGSSVAR

Det er viktig å erkjenne at drosjenæringen har *et viktig samfunnsoppdrag* som en del av det offentlige transportsystemet. Drosjene utgjør den fleksible delen av kollektivsystemet, og er helt nødvendig for å sikre et tilfredsstillende og døgnkontinuerlig transporttilbud. Dette ble blant annet formulert i **regjeringserklæringen mellom Høyre og Frp fra Sundvollen i 2013**: «Drosjepolitikken skal ses på som en del av kollektivpolitikken, og bransjen har et viktig samfunnsoppdrag».

Videre er det viktig å påpeke at drosjetjenester er **transport av funksjonsfriske mennesker og mennesker med funksjonsnedsettelse**, og at kundegruppen er svært sammensatt. Mange kunder er dessuten helt avhengig av drosje i hverdagen for å sikre egen mobilitet. Dette gjelder særlig sårbare kundegrupper som blinde (med og uten førerhund), eldre, pasienter, funksjonshemmede, skoleelever/barn osv. Det er derfor helt nødvendig at samfunnet har tillit til at drosjenæringen utfører transportoppdraget på en profesjonell, trygg og tillitsvekkende måte. For å sikre en seriøs, profesjonell og ryddig drosjenæring, er det viktig å stille strenge krav til både løyvehavere og sjåførere. Samtidig er det viktig å ha effektive kontrollordninger for å luke ut useriøse aktører.

I tillegg må det erkjennes at **drosjemarkedet ikke er selvregulerende**, hvilket i et samfunnsøkonomisk perspektiv betyr at det ikke oppnås en effektiv ressursallokering ved fri konkurranse i markedet. Dette skyldes at det eksisterer en rekke såkalte «markedssvikter» i drosjemarkedet, dvs. forhold som gjør at det ikke oppstår balanse mellom tilbud og etterspørsel i et fritt marked. Ved utarbeidelse av drosjeregulering, er det således viktig å ikke ha en overdreven tillit til drosjemarkedets evne til selvregulering.

#### 4 OVERORDNET OM KILDEBRUKEN OG DEN EØS-RETTLIGE TILNÆRMINGEN TIL DROSJEUTVALGET

Drosjeutvalget oppgir ESAs grunngitte uttalelse i 2017 om den norske drosjereguleringen, før frislippet, som en av begrunnelsene for ikke å gjeninnføre behovsprøvingen (antallsreguleringen). Vi mener at dette er en feil tilnærming til EØS-retten og innholdet i ESAs grunngitte uttalelse. Vår oppfatning er at **behovsprøvingen (antallsbegrensningen), ligger innenfor Norges EØS-rettslige handlingsrom**. Vi mener at ESA ikke har hatt tilstrekkelig informasjon om systematikken i det norske drosjesystemet og hensynene bak den norske drosjereguleringen da de foretok sin vurdering, og at ESA ville konkludert annerledes dersom de hadde denne informasjonen på vurderingstidspunktet. Vi vil redegjøre nærmere for dette i punkt 8.

Det er også viktig å ta innover seg at store deler av endringsforslagene forut for dereguleringen i 2020 bygger på **delingsøkonomiutvalgets rapport** NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer».

**Bilag 1** Delingsøkonomiutvalgets rapport, NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer»

Som et generelt utgangspunkt er vi positive til delingsøkonomi, i den forstand at det iverksettes tiltak som sørger for utnyttelse av tilgjengelige ressurser i samfunnet. Vi mener imidlertid at drosje ikke er egnet for delingsøkonomi, og vi savner utredninger av de samfunnsøkonomiske konsekvensene som følge av en deregulering av drosjenæringen i delingsøkonomiutvalgets rapport. Som det vil fremgå i punkt 6.2 under, er det en rekke uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser som følger av en deregulering.

Videre kan vi ikke se at Drosjeutvalget har omtalt **konsekvensene av deregulering i Finland, Danmark og Sverige, og andre europeiske land som har antallsregulering**, eller har vist til offentlig tilgjengelige **forskningsrapporter og utredninger som tilsier at deregulering ikke bør finne sted**. Dette mener vi er uheldig, med hensyn til de omfattende endringene som har skjedd siden november 2020.

#### 5 HURDALSPLATTFORMEN OM DROSJE – DROSJEUTVALGETS MANDAG FRA MAI 2022 OG REVIDERT MANDAT 11. DESEMBER 2022

##### 5.1 HURDALSPLATTFORMEN OM DROSJE

Hurdalsplattformen klargjør forbilledlig godt hva den sittende regjeringen skal gjøre på drosjeområdet:

- Stoppe frislippet i drosjenæringen
- Gjennomgå sammen med drosjenæringen hvilken rolle drosjenæringen skal ha som en del av det nasjonale kollektivtilbudet
- Fremme tiltak sammen med næringen og fagbevegelsen for å bekjempe sosial dumping og styrke de seriøse aktørene i drosjenæringen



- Gjeninnføre ordningen med fylkeskommunal antallsregulering
- Sørge for et godt drosjetilbud over hele landet.
- Videreføre kontroll- og innrapporteringssystemer med samme eller tilsvarende funksjonalitet som dagens taksameter for aktører i drosjenæringen.
- Sørge for tilknytningsplikt til drosjesentral og generell driveplikt

Tiltakene er i samsvar med løftene Ap og Sp ga i forbindelse med valgkampen. **Regjeringen** uttaler at de vil sikre en drosjenæring med ordnede forhold, der kundene er trygge, og der sjåførene kan leve av jobben sin. Regjeringen vil ha trygg pasient- og skoletransport og godt drosjetilbud også i distriktene. Flere av tiltakene er svært konkret utformet og innebærer å gjeninnføre noen av de kjente bærebjelkene i norsk drosjepolitikk gjennom lang tid. Alle tiltakene har kjente konsekvenser – dette har vært gjort før. Det eneste nye, er at omleggingen kan reise noen juridiske spørsmål om hvordan regjeringen må gå fram overfor dem som nå har fått nye løyver. Men dette er ikke ukjent juss for regjeringen og departementene.

## 5.2 DROSJEUTVALGET – TRENERING ELLER KANSELLERING AV DROSJETILTAKENE I HURDALSPLATTFORMEN

I stedet for å gjennomføre regjeringens politikk nedfelt i Hurdalsplattformen som det vises til i kulepunktene i punkt 5.1 over, gjør samferdselsminister Jon-Ivar Nygård (Ap) det stikk motsatte: Han setter ned et utvalg i mai 2022 som skal bruke all verdens tid på å undersøke om tiltakene regjeringen har sagt den skal gjennomføre, bør gjennomføres. Det er jevngodt med å kansellere regjeringens politikk. Virkningen blir at drosjenæringen, kundene og samfunnet fortsatt må tåle de negative konsekvensene av den tidligere borgerlige regjeringens rasing av drosjenæringen.

Velgerne eller næringen ble aldri opplyst før valget høsten 2021 at regjeringen skulle sette ned et utvalg som skulle se på de langsiktige utfordringene for drosjenæringen. Snarere tvert imot. Snart to år etter valgseieren kan det være på sin plass å minne om Ap' 100-dagersplan punkt 26 hvor det står at Ap vil **«stanse frislippet i taxinæringen, og starte arbeidet med en handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren»**. De endringene som allerede har blitt iverksatt, bidrar ikke til å stanse frislippet av løyver, de har heller ingen effekt hvis formålet er å stoppe sosial dumping og løsarbeidersamfunnet samferdselsministeren har tillatt på hans vakt.

## 5.3 DROSJEUTVALGETS MANDAT MAI 2022

Innledningen i mandatet til samferdselsministerens drosjeutvalg, ser ut til å være skrevet av den avgåtte borgerlige regjeringens propaganda-patrolje. Situasjonsbeskrivelsene av drosjemarkedet før omleggingen i 2020, og ikke minst formålene med omleggingen som da ble gjennomført, er gjennomsyret av Solberg-regjeringens tanker om frislipp og at både aktørene og kundene klarer seg klart best uten statlig styring. Det er vanskelig å skjønne at en Ap-minister kan ha hatt hendene på rattet i arbeidet med dette mandatet. Når det gjelder oppgavene til utvalget, så skal det blant annet: «[v]urdere behovet for å gjeninnføre sentraltilknytningsplikt». Når Hurdalsplattformen slår fast at **sentraltilknytningsplikten skal gjeninnføres**, er mandatet fra Nygård (eller hvem som nå i realiteten har hatt kontroll på det) et klart uttrykk for at plattformen er glemt eller gjemt i en skuff. Tilsvarende formuleringer om å vurdere både **behovsprøving (antallsbegrensning) og driveplikt preger mandatet**. På samme måte synes Nygård også å bare vurdere å gjøre noe med de **uholdbare arbeidsforholdene for sjåførene**, og den **uholdbare situasjonen** for landets mer utsatte befolkningsgrupper som er avhengig av en kompetent og tilstedeværende drosjenæring. Nygård skal vurdere å gjøre noe for dem, slik han har lovet. Han skal bare utsette det noen år. Opprettelsen av Nygårds drosjeutvalg føyer seg inn på listen over tiltak Erna Solberg



og hennes tidligere regjeringsmedlemmer må være strålende fornøyd med. Utvalget skal nemlig vurdere om det er fornuftig å gjennomføre Arbeiderpartiet og Senterpartiets valgløfter. Og utvalget har fått god tid på seg. Mens utvalget tenker, nå to år etter at regjeringen vant valget, styres drosjemarkedet mer eller mindre slik Solberg-regjeringen ønsket i sin tid.

#### 5.4 DROSJEUTVALGETS REVIDERTE MANDAT DESEMBER 2022

Stortingets anmodningsvedtak nr. 84 2022, kommer som en konsekvens av regjeringens kansellering og trenering av de omtalte drosjeendringene i Hurdalsplattformen. På bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak skrev leder i utvalget, Hans Petter Graver, brev til Samferdselsdepartementet 2. desember 2022, hvor det blant annet ble uttalt at *«utvalget kan bidra i oppfølgingen av Stortingets anmodning, ved at det kan utrede mulige løsninger for plikten til å være tilknyttet en drosjesentral, driveplikt og antallsbegrensning i drosjenæringen. Dette må i så fall vurderes opp mot EØS-avtalen, med sikte på å finne løsninger som ikke er i strid med denne, skriver Hans Petter Graver. Videre uttaler han at «dette kan tilsi at det også vurderes alternative løsninger, dersom dette er nødvendig for å oppnå EØS-konformitet.»*. Drosjeutvalget skriver videre i NOU side 20 punkt 2.1.1 at statsråd Nygård i brev datert 23. desember 2022 ga sin tilslutning til dette. Dette innebærer at utvalget får i oppgave å legge frem et forslag til **sentraltilknytningsplikt, driveplikt og antallsregulering så langt dette lar seg gjennomføre i henhold til EØS-avtalen** (mine uthevninger).

## 6 BEHOVSPRØVINGEN (ANTALLSBEGRENSNINGEN) OG DRIVEPLIKTEN BØR GJENINNFØRES

### 6.1 INNLEDING OG OVERSIKT

I NOU punkt 10 gjennomgår Drosjeutvalget sine foreløpige vurderinger knyttet til antallsregulering og driveplikt. Utvalget legger til grunn i punkt 10.2 siste avsnitt side 127 at driveplikt og antallsregulering *«primært må vurderes ut fra om de vil bidra til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud»*.

Vi mener det er en rekke grunner for å gjeninnføre behovsprøving og driveplikt. For det første er det **flere gode begrunnelser for å begrense tilgangen** til drosjemarkedet. Dette beskrives blant annet av Transportøkonomisk institutt (heretter «TØI») i forskningsrapporten «Taxis as a Part of Public Transport», som ble publisert i august 2016.

#### Bilag 2 Rapport fra TØI, «Taxis as a Part of Public Transport» av august 2016

På rapportens side 37, oppsummeres noen av begrunnelsene for å begrense antallet drosjeløyper i et drosjemarked:

*«There are several reasons to limit entry into the taxi market:*

- *to prevent crowding at stands and in city centres,*
- *to maintain profitability (to compensate for other duties, as 24-hour service requirements or specific quality standards),*
- *to protect workers, as wages are lower and working hours longer for drivers operating in the open entry system,*
- *entry regulation may prevent overcharging (some evidence can be found in Nelson/Nygaard, 2008).»*

For det andre er det **et godt formål med behovsprøvingen (antallsreguleringen)**, nettopp for å sikre et tilstrekkelig tilbud av drosjetjenester i hele landet og til alle døgnets tider. For det tredje følger det en

rekke uheldige konsekvenser av ikke å gjeninnføre behovsprøvingen (antallsbegrensningen), som vi mener ikke veier opp for at flere aktører får tilgang til drosjemarkedet. Disse konsekvensene vil vi redegjøre nærmere for i punkt 6.2 - 6.8 under, og er som følger:

- Tilbudet økte i de mest lønnsomme områdene med høyest etterspørsel, mens tilbudet ble dårligere eller ikke-eksisterende i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme områdene. Også byene opplevde et dårlig eller ikke-eksisterende drosjetilbud på visse steder og til visse tider på grunn av variasjoner i lønnsomheten.
- Driveplikten må gjeninnføres sammen med behovsprøvingen. Vi kan ikke se at eneretter med eller uten kompensasjon er et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, verken i tynt befolkede områder eller i tettbefolkede områder som i byene eller tettsteder til byene.
- Uten behovsprøving og driveplikt, vil prisene på drosjetjenester fortsette å øke.
- Dårligere arbeidsforhold for drosjesjåfører, løsarbeidersamfunn og sosial dumping er allerede innført i næringen og vil ikke forsvinne før overetablering er kraftig redusert.
- Frislippet har redusert kvaliteten på drosjetjenester, og den vil forbli svekket hvis ikke behovsprøvingen (antallsreguleringen) gjeninnføres snarest.
- Trafikale og miljømessige utfordringer forverres ytterligere i de mest lønnsomme områdene, herunder i de største byene.

De trafikale utfordringene er enorme ved for eksempel togstans i østlandsområdet. Da oversvømmes alle jernbanestasjoner med all verdens drosjebiler og sperrer for annen kollektivtransport og vanlig transport.

## 6.2 KONSEKVENSENE FOR DROSJETILBUDET ETTER FRISLIPPET

### 6.2.1 *Tilbudet er redusert eller borte i mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkeder*

Oppheving av behovsprøvingen og driveplikten har medført en enorm økning av tilbydere av drosjetjenester. Med tilbud på drosjetjenester mener vi i denne sammenhengen antallet aktører som til enhver tid tilbyr drosjetransport i et område. Det følger imidlertid flere uheldige konsekvenser av økning i tilbudet på drosjetjenester. Disse konsekvensene beskrives i punkt 6.4 - 6.8 under. Tilbudspåvirkningen er ulik i de områdene og til de tidene der det er lavere eller ikke-eksisterende lønnsomhet, og i de områdene og til de tidene der det er høyere etterspørsel og lønnsomhet.

Delingsøkonomiutvalget sin rapport NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer» (bilag 1) viser til dette, hvor de på side 109 skrev som følger (min understreking og utheving):

*«Bortfall av driveplikten **kan tenkes** å svekke drosjetilbudet i tynt befolkede områder og på tider av døgnet med liten etterspørsel.»*

Vi vil i denne sammenhengen vise til at det ikke bare er en **mulighet** for at tilbudsvirkningen blir ulik i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmentene på den ene siden, og de mest lønnsomme markedssegmentene på den andre. Det kan tvert imot **forventes** en slik effekt, hvilket bekreftes av flere kilder. Oslo Economics har blant annet konkludert med dette i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyper – en samfunnsøkonomisk analyse» datert 16. mai 2017.



**Bilag 3** Oslo Economics rapport av 16. mai 2017 – «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse»

På side 27-28 i rapporten konkluderer Oslo Economics som følger med hensyn til virkningene av en opphevelse av antallsbegrensningen og driveplikten (vår understreking og utheving):

*«Vi **forventer** at tilbudet av drosjetjenester vil øke i områder og perioder med høy etterspørsel og reduseres i områder og perioder med lav etterspørsel og lav lønnsomhet. Dagens tilbud på steder og tidspunkt med beskjedent inntektsgrunnlag **vil** reduseres eller forsvinne helt.»*

At drosjesjåførene trekker mot de mest lønnsomme markedssegmentene og etterlater mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmenter med et dårlig eller ikke-eksisterende tilbud, underbygges blant annet av tidligere erfaringer med sammenslåing av løyvedistrikter i Norge. Oslo Economics beskriver dette på side 24 i rapporten:

*«Eksempler på dette finner vi blant annet i Arna, nord for Bergen, der det har vært behov for å opprette egne løyver og en vaktordning som administreres av Bergen taxi (Hordaland fylkeskommune, 2016). Begrunnelsen har vært å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i Arna etter at kommunen ble slått sammen med Bergen. For å kompensere disse løyvehaverne får de fortrinnsrett på bestilte turer i Arna. Også på Askøy har tilgjengeligheten av drosjetjenester blitt redusert etter at området ble innlemmet i samme kjøreområde som Bergen, og det diskuteres behov for en særskilt vaktordning også der. Tilsvarende eksempler finnes også i ulike deler av Akershus, som er et felles kjøreområde med Oslo. Eksempelvis i Ski og Follo har drosjetilbudet periodevis vært dårlig som følge av at drosjene prioriterer turer i Oslo.»*

Det skal også bemerkes at Norge har **en spesiell geografi og demografi**. Vi viser i denne sammenhengen til at Norge er et tynt befolket og langstrakt land i europeisk målestokk, og at Norge derfor på et generelt grunnlag har store områder med lav lønnsomhet. Dette har Oslo Economics bekreftet i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 25, der de konstaterer at (vår utheving og understreking):

*«man **kan unntaksvis** vil kunne regne med at et marked er stort nok til at det vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt å opprettholde et drosjetilbud til alle døgnets timer.»*

Videre tilsier også **erfaringer fra deregulering i andre land** at tilbudet reduseres eller bortfaller i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene ved deregulering. Oslo Economics beskriver bl.a. hvilken virkning opphevingen av antallsbegrensningen hadde i Sverige. På side 29 i rapportens Vedlegg 1 skriver de blant annet at antallet drosjer i Sverige økte med 22 % i årene 1997-2007. Videre kommenteres det at:

*«Ifølge SOU 2016:86 er statusen i dag at det finnes en overetablering av taxier i visse storbyregioner, mens det finnes for få, eller ingen, kjøretøy, i visse landsbyområder.»*

At effekten av oppheving av antallsbegrensningen kan bli at tilbudet reduseres eller bortfaller i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene, støttes også av Forbrukerrådets rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013».

**Bilag 4** Forbrukerrådets rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013»

På side 14 i rapporten, skriver Forbrukerrådet blant annet at (vår understreking og utheving):

*«Det er lite tvilsomt at den totale tilgjengeligheten av taxier vil øke dersom vi opphever systemet med behovsprøving fordi antallet taxier i markedet øker. Forskning viser likevel en tendens til en vridning av tilbudet mot passasjertunge tider og områder som følge av deregulering. Det må derfor **forventes** at taxiene ved en deregulering velger å kjøre på steder der det er et stort kundegrunnlag.»*

Også Forbrukerrådet viser i denne sammenhengen til situasjonen i Sverige, gjerne omtalt som «taxidøden i Sverige».

Videre vil vi understreke at **også byene eller tettsteder til byene** kan oppleve et dårligere eller ikke-eksisterende drosjetilbud til visse tider og visse steder ved oppheving av antallsbegrensningen og driveplikten. Dette konkluderer blant annet Oslo Economics med i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 28 (vår understreking og utheving):

*«Den store variasjonen i etterspørsel mellom områder og tider indikerer etter vår vurdering at det vil finnes ulønnsomme markedssegmenter i store deler av landet, **også innenfor eller i nærhet av de store byene.**»*

Som sentral aktør i drosjenæringen i hovedstaden, kan vi bekrefte at dette **allerede er en reell utfordring i Oslo i dag**. Utfordringen er at drosjene prioriterer å holde seg i sentrumsområdene, der det er mest etterspørsel og høyest lønnsomhet. Dette medfører at det ikke er umiddelbar tilgjengelighet på drosje i byområdene utenfor sentrum. Det er derfor bare i sentrumskjernen av Oslo at en drosjekunde kan satse på å praeie drosje dirkete på gata. I andre byområder, for eksempel i Holmenkollen eller på Stovner, må kunden derimot normalt forhåndsbestille drosje via telefon, applikasjon e.l. med ventetiden som dette medfører. Det er heller ingen grunn til å forvente at eventuelle deltidssjåfører som har startet opp etter frislippet, skal velge å prioritere kjøring og tilgjengelighet i disse delene av byen. Vi mener at utfordringene med dårlig eller ikke-eksisterende tilgjengelighet på drosje i mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkeder, kan løses ved at drosjesentralene pålegges en plikt til å sørge for at drosjer som er tilknyttet sentralen er tilstede på utsatte steder til bestemte tider av døgnet. Men dette forutsetter at antallet løyver er kommet kraftig ned fra dagens enorme overkapasitet.

Som det fremgår av ovennevnte, må det **forventes** at drosjetilbudet reduseres eller bortfaller helt i mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkeder ved bortfall av antallsbegrensningen og driveplikten. **Dette har betydning i samtlige områder i Norge, både i tettbefolkede byområder og tynt befolkede distriktsområder.**

### **6.2.2 Overetablering i de største byene**

Når det gjelder de største byene i Norge (Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø), viser vi til at det allerede før frislippet av løyver var et tilfredsstillende drosjetilbud eller en overetablering av drosjer. Vi viser blant annet til at Oslo kommune ved Bymiljøetaten, i sitt høringsbrev av 7. november 2018, foreslo å beholde løyveantallet på 1780 løyver. Dette løyveantallet hadde vært uendret i Oslo siden 2003. Bymiljøetaten ga videre uttrykk for at løyveantallet egentlig burde vært lavere enn det som foreslås:

*«Tallmaterialet som fremkommer ovenfor og løpende generell tilbakemelding fra drosjenæringen tilsier at løyveantallet i Oslo bør nedjusteres. Det vil imidlertid kunne oppleves som frustrerende*



at løyvemyndigheten nedjusterer løyveantallet 8-10 måneder før eventuell antallsbegrensning oppheves, og det blir «frislipp» (...).

Vi viser også til at Forbrukerrådet i sin rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013» (bilag 4) på side 7 gir uttrykk for at det generelt er god tilgjengelighet på drosje og at dette henger sammen med behovsprøvingen og driveplikten:

*«Svar fra aktørene tyder på at det generelt er god tilgjengelighet av taxier i det konkurranseutsatte markedet. Dette er gledelig med tanke på at tilgjengelighet er det viktigste for kunden ved valg av taxi. God tilgjengelighet henger sammen med det som mange fremhever som en fordel ved dagens organisering av taxisystemet gjennom ordningen med behovsprøving; fylkeskommunen som er løyvemyndighet kan bruke kjøreplikten til å styre taxitilbudet for å dekke kundens transportbehov.»*

At Oslo allerede før frislipppet hadde en overetablering av drosjer, betyr at overetableringen ble desto større ved oppheving av antallsbegrensningen. Det har vi sett, da det per i dag er 5207 persontransportløyver i Oslo. Tilsvarende overetablering er resultatet av en deregulering i byene som hadde et tilfredsstillende drosjetilbud før frislipppet. Overetableringen får igjen betydning for omfanget av de negative konsekvensene som følger av en deregulering, som omtalt i punkt 6.4 – 6.8 under. At det er en overetablering eller et tilfredsstillende drosjetilbud i byene, betyr samtidig ikke at kapasitetsutfordringene er fraværende. Som nevnt i punkt 6.2.1 over, er kapasitetsutfordringene fremdeles tilstede i form av at tilgjengelige drosjebiler holder seg i sentrumsområder, hvilket innebærer at det ikke er mulig å praeie en drosje ved direktebestilling på gata i byområdene utenfor sentrum og at ventetid derfor må påregnes for kunden. Denne utfordringen løses imidlertid ikke ved å øke antallet løyver, ettersom disse naturlig vil søke til områdene med høyest etterspørsel og mest lønnsomhet.

### **6.3 FORESLÅTTE VIRKEMIDLER FOR Å SIKRE ET TILFREDSSTILLEND E DROSJETILBUD I DE ULØNNSOMME MARKEDSSEGMENTENE**

Før frislipppet var det driveplikten, i kombinasjon med antallsbegrensningen, som sikret et tilfredsstillende drosjetilbud alle steder i Norge og til alle døgnets tider. Oslo Economics beskriver **samspill et mellom antallsbegrensningen og driveplikten** på side 33 i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» Vedlegg 2 (bilag 3) som følger:

*«Som beskrevet i kapittel 3.3 kan dagens løyveordning ses på som en slags kontrakt mellom myndighetene og løyvehaver. Løyvehaver forplikter seg til å utføre noen bestemte samfunnsoppgaver, nærmere bestemt å betjene den fluktuierende etterspørselen etter drosjetjenester i et bestemt område, uavhengig av om de enkelte turene er bedriftsøkonomisk lønnsomme eller ikke. Motytelsen er at antallsbegrensningen gir en viss sikkerhet for løyvehavers inntekt gjennom å forhindre at for mange andre kan ta del av overskuddet på de lønnsomme turene.»*

Videre konkluderte Oslo Economics med at driveplikten ikke kunne videreføres dersom antallsbegrensningen bortfaller. Som det fremgikk av punkt 6.2.1 over, måtte det forventes at drosjetilbudet reduseres eller bortfaller helt i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene ved en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Vi synes derfor i utgangspunktet det var positivt at SD i 2018 foreslo alternative tiltak som skulle ivareta drosjetilbudet i disse markedsegmentene. Vi

mener likevel at tiltakene er lite egnet til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, sammenliknet med behovsprøving og driveplikt.

Forslaget til SD i 2018, side 39 i høringsnotatet, innebar at fylkeskommunen skulle kunne «*tildele eneretter i de tilfellene hvor markedet ikke tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår*». Videre at **eneretter** kunne tildeles både **med og uten økonomisk kompensasjon**, og at den geografiske avgrensningen av et enerettsområde skal følge kommunegrensene. Konsekvensen er at eneretter ikke kan tildeles i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere og høyere befolkningstetthet enn 80 innbyggere per km<sup>2</sup>. Per juni 2018 innebærer denne terskelverdien at 38 kommuner er utelukket fra enerettsordningen, og at fylkeskommunene har mulighet til å innføre eneretter i de øvrige 384 kommunene.

Det som bekymrer oss i denne sammenhengen, er at en slik løsning **kun hensyntar mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmenter i områder med en viss befolkningstetthet**. Som forklart i punkt 6.2.1 over, kan **også byene eller tettsteder til byene** oppleve et dårligere eller ikke-eksisterende drosjetilbud til visse **tider** ved oppheving av antallsbegrensningen og driveplikten. Dette skyldes store variasjoner i lønnsomheten, avhengig av ukedag, tidspunkt på dagen, sesonger osv. Variasjonene har også sammenheng med sjåførenes eget ønske om å tilby drosjetjenester, for eksempel i høytider som jul, ramadan og id al-fitr. I tillegg kan lønnsomheten også variere i ulike **områder** i byene, ettersom sentrumsområdene gjerne er mest lønnsomme og derfor kan gjøre tilbudet dårligere eller ikke-eksisterende i byområdene utenfor sentrum. I Oslo er dette for eksempel tilfelle på Holmlia, der befolkningstettheten er stor. Likevel må innbyggerne i dette området forhåndsbestille drosje, fordi en liten andel av det totale antallet drosjebiler i Oslo prioriterer kjøring i dette området. Det er derfor ikke en nødvendig sammenheng mellom tilfredsstillende drosjetilbud og høy befolkningstetthet. Også byområdene vil med andre ord oppleve at markedet «*ikke tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår*» til visse tider og i visse områder. Vi mener derfor at premisset for å avgjøre i hvilke tilfeller det ikke kan tilbys «*et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår*» slår feil ut, ettersom det **dessverre feilaktig legges til grunn at drosjetilbud og befolkningstetthet er korrelerende faktorer**. Eneretter avhjelper med andre ord ikke problemet med utilstrekkelig drosjetilbud i de større byene og tettstedene i Norge, og vi mener derfor at antallsbegrensning og driveplikt er et bedre egnet alternativ.

Vi viser også til at Oslo Economics i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyper – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 25 har konkludert med at **kompensasjonsordninger som alternativ til behovsprøving gir en rekke utfordringer**:

*«Gitt et ønske om å opprettholde et visst nivå av drosjetjenester vil det dermed være behov for regulering av tjenestetilbudet i både spot- og bestillingsmarkedet. Et naturlig alternativ til dagens modell er at det offentlige kompenserer for en fastsatt kjøreplikt gjennom statlig eller kommunalt kjøp. Dette vil likne på ordningene som finnes i dag der offentlige myndigheter kjøper inn tjenester som skoleskyss, pasientreiser og liknende i kontraktmarkedet. En ordning med offentlige kjøp vil ikke nødvendigvis være noen enkel administrativ løsning relativt til dagens behovsprøvde løyveordning. Myndighetene må i et slikt alternativ først kartlegge markedssegmenter som ikke i tilstrekkelig grad betjenes i et marked med fri konkurranse. Dernest må det fastsettes et konkret behov og spesifikke krav til tjenestene som skal kjøpes inn, og det må kontrolleres av kravene oppfylles. En innkjøpsordning kan også gi opphav til statsstøtterettslige problemstillinger, blant annet knyttet til å dokumentere behovet for tjenestene i de ulike segmentene og at det ikke foregår ulovlig krysssubsidiering mellom skjermede og konkurranseutsatte markeder.»*



På grunn av utfordringene med kompensasjonsordninger, bør det vurderes om kompensasjon i det hele tatt er et egnet virkemiddel i kombinasjon med eneretter som alternativ til driveplikt og behovsprøving. I tillegg er enerettsordningen veldig lik den tidligere driveplikten, men likevel slik at kompensasjon gis i stedet for skjerming fra konkurranse i drosjemarkedet gjennom antallsbegrensningen. Med hensyn til ovennevnte utfordringer med kompensasjonsordninger, mener vi at ordningen med driveplikt og behovsprøving er en vesentlig mer egnet og hensiktsmessig ordning for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i Norge enn eneretter.

Dessuten viser vi til at kapasitetsutfordringene i drosjenæringen ikke løses i byene ved at flere tilbydere får etablere seg markedet. Dette skyldes at også de nye aktørene vil søke mot de mest lønnsomme sentrumsområdene med høyest etterspørsel<sup>1</sup>. Kapasitetsutfordringene i byene, i form av mangel på umiddelbart tilgjengelige drosjer i byområder utenfor sentrum, vil derfor være tilstede uavhengig av antallet aktører. Dette kapasitetsproblemet ble tidligere løst av driveplikten i kombinasjon med antallsbegrensningen, og tilsier at denne løsning bør gjeninnføres. Som det vil fremgå under, mener vi at drosjesentralene bør benyttes som verktøy for å sikre tilgjengelighet på drosjer i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delene av markedet, herunder også i byene. Dette kan gjøres ved at sentralene får myndighet til å pålegge tilknyttede løyvehavere å være tilgjengelige på de stedene og til de tidspunktene der disse utfordringene er tilstede.

## 6.4 FRISLIPP AV LØYVER GA HØYERE DROSJEPRISER

### 6.4.1 Drosjemarkedet kjennetegnes av en rekke former for markedssvikt

Et av formålene bak frislippet var å «legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet som skal bidra til gode tilbud for de reisende». Selv om dette er en velbegrunnet forventning i et velfungerende marked, vil ikke denne forventningen slå til i markeder som ikke er selvregulerende. Som nevnt innledningsvis i punkt 3, eksisterer det en rekke former for markedssvikt i det norske drosjemarkedet. Drosjemarkedet er derfor et godt eksempel på et marked som ikke er selvregulerende. Markedssvikt betegner i denne sammenheng forhold som gjør at markedet ikke vil gi en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser i uregulert form.

Allerede den **14. september 1998** uttalte direktøren i Forbrukerrådet, Per Anders Stalheim, i et debattinnlegg i Aftenposten, at han ikke hadde store forventninger til opphevelse av drosjemonopolet til Oslo Taxi, i Oslo. Direktøren skrev bl.a. som følger:

*«Drosjetjenesten egner seg ikke for konkurranse. For at markedet skal virke som ønsket, må det være balanse mellom selger og kjøper. En part må ikke ha makt over den andre. Det må være alternativer der og da for den som skal kjøpe, og kundene må ha informasjon slik at de kan sammenligne både priser og kvalitet. For de fleste taxikunder vil disse kravene ikke være oppfylt.»*  
(min utheving)

Asymmetrisk informasjon er et illustrerende eksempel på markedssvikt i drosjemarkedet, og innebærer at informasjonen i markedet er skjevt fordelt. Oslo Economics beskriver dette på side 18 i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3):

*«Opplysninger om hvem som tilbyr den mest effektive drosjeturen, er i liten grad tilgjengelig for kundene. Det gjør at drosjene har svake insentiver til å konkurrere på pris. Etterspørerne av*

<sup>1</sup> <https://www.aftenposten.no/oslo/i/RGIror/beboere-faar-ikke-sove-trikken-staar-og-stamper-hva-er-det-som-skjer-om-natten-paa-frogner>

*drosjetjenester har dessuten ofte begrenset kunnskap om hva som er «riktig» pris for en drosjetur og hva som er raskeste vei. Kundene kan derfor utnyttes av opportunistiske tilbydere av drosjetjenester.»*

Videre viser Oslo Economics til Konkurransetilsynets analyse av markedssvikt i form av asymmetrisk informasjon:

*«Tilsynet peker videre på at søkekostnadene varierer med kundens lokalisering. Det vil være forskjell dersom man sammenligner «praie»-markedet, holdeplass, eller telefonbestilling. For de to første alternativene vil søkekostnaden blant annet bestå av kostnaden ved å vente på et billigere alternativ. Dersom en kunde takker nei til tilbudet fra en drosje som kjører forbi, er det usikkert hvorvidt det kommer en ny drosje innen kort tid, og om denne i tillegg tilbyr en lavere pris for turen. I mellomtiden kan man ikke holde på den første drosjen i påvente av et nytt tilbud. Dette reduserer dermed muligheten for kunden til å foreta en vurdering av pris og kvalitet. I disse markedssegmentene blir drosjesjåføren en lokal monopolist på bestillingstidspunktet. Kundene som er mest sårbare er for eksempel de som er førstegangsbesøkende til en by eller på grunn av et dårlig øvrig kollektivtilbud har få andre alternative transportmuligheter. Kunder som bestiller på telefon eller via en nettjeneste eller «app» for prissammenligning, har en bedre mulighet og lavere kostnad, ved å orientere seg om priser hos konkurrerende sentraler. I tillegg til søkekostnader knyttet til pris er det også usikkert for en kunde hvilken kvalitet en drosje har, og om den ene drosjen har bedre kvalitet enn den andre i form av sikkerhet, sjåførens oppførsel, kompetanse som sjåfør, kjennskap til kjøreområde o. l., samt ulike aspekter ved komfort.»*

Ovennevnte redegjørelse er et godt eksempel på en av de mange formene for markedssvikt i drosjemarkedet. Dessuten viser vi til redegjørelsen i punkt 2.2 over, der det fremgikk at gatemarkedet, dvs. praaing av drosje på gata eller holdeplass, utgjør en stor andel av det totale drosjemarkedet. Den store andelen gateturer har ikke forandret seg nevneverdig etter frislipp av løyver, bortsett fra en generell nedgang av kunder på grunn av andre samfunnsmessige forhold som dyrtid. Opphevingen av antallsbegrensningen har medført at flere aktører tar priser<sup>2</sup> etter eget forgodtbefinnende<sup>3</sup>, og dette har gjort det vanskeligere for kunder å orientere seg i markedet<sup>4</sup>.

Felles for de ulike formene for markedssvikter, er at det ikke oppstår balanse mellom tilbud og etterspørsel i et fritt marked. Dette påvirker blant annet ressursallokeringen og prisene. TØI har beskrevet dette i sin rapport «Taxis as a Part of Public Transport» (bilag 2) på side 27 som følger:

*«Maintaining a balance between taxi supply and demand is at the core of taxi regulation.»*

I høringsnotatets side 11 flg. viser SD til Konkurransetilsynets rapport «Et drosjemarked for fremtiden» av 2015. Vi oppfatter derfor at SD som et utgangspunkt er enig med oss i at markedssvikter er fremtredende i drosjenæringen.

## **Bilag 5** Konkurransetilsynets rapport «Et drosjemarked for fremtiden» av 2015

I denne rapporten konkluderer Konkurransetilsynet på side 16 flg. med at alle former for markedssvikt er tilstede i drosjemarkedet. De skriver bl.a. at:

<sup>2</sup> <https://dinside.dagbladet.no/okonomi/raser-mot-taxipriser/80024269>

<sup>3</sup> <https://www.nettavisen.no/okonomi/roalds-taxitur-ble-tre-ganger-dyrere-enn-forventet-folte-meg-lurt/s/5-95-1032127>

<sup>4</sup> <https://www.ao.no/14-minutter-taxi-794-kroner-takk/o/5-131-11407>



*«Drosjenæringen har utpreget seg ved tilstedeværelsen av nærmest alle disse hovedårsakene til markedssvikt. Dette innebærer at et helt uregulert marked ikke ville gitt et samfunnsmessig optimalt resultat.»*

Deretter gjennomgår Konkurransetilsynet ulike kilder til markedssvikt i drosjemarkedet, herunder asymmetrisk informasjon, skalafortrinn og imperfekt konkurranse, eksterne virkninger, kollektive goder og fysiske egenskaper ved markedsplassen.

Oslo Economics konkluderer på tilsvarende måte i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 18:

*«Behovet for, og utformingen av, drosjereguleringen henger også sammen med at markedet er kjennetegnet av en rekke former for markedssvikt.»*

Også Oslo Economics gjennomgår deretter de tilstedeværende formene for markedssvikt i drosjemarkedet, herunder asymmetrisk informasjon, stordrifts- og skalafordeler, tosidige markeder og nettverkseffekter, eksterne virkninger og byttekostnader.

Vi oppfatter at det er en grunnleggende enighet om at drosjemarkedet kjennetegnes av en rekke former for markedssvikt, og at det derfor må erkjennes at markedet ikke er selvregulerende. Videre må det erkjennes at markedssvikter er tilstede både i tynt befolkede områder og i mer tettbefolkede områder som byer og tettsteder til byene.

#### **6.4.2 Kapasitetsøkning vil gi lavere utnyttelsesgrad og prisøkning**

At en **oppheving av behovsprøving og driveplikt ville føre til økte priser på drosjetjenester**, bekreftes av flere kilder, forskning, erfaringer fra norske byer som har økt løyveantallet og erfaringer fra andre land som har gjennomført deregulering. Dette skyldes blant annet de eksisterende markedssviktene som omtalt i punkt 6.4.1 over, og at et større antall tilbydere i drosjenæringen vil medføre at sjåførene kompenserer færre turer per sjåfør med høyere priser per drosjetur.

TØI konkluderer blant annet med dette i rapporten «Taxis as a Part of Public Transport» (bilag 2) på side 11:

*«Consequently, one would expect a high number of taxi vehicles, high fares and low salaries, poor quality and profits in a completely free market.»*

Tilsvarende har blitt beskrevet av Forbrukerrådet i rapporten «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013» (bilag 4) på side 12:

*«Et av de mest oppsiktsvekkende trekkene ved markedet er at prisene stiger når tilbudet øker.»*

Videre viser Forbrukerrådet til erfaringer med deregulering i Sverige og Nederland, og skriver at:

*«Prisøkningen ved et økt tilbud kan forklares med at de som tilbyr tjenestene må dekke inn det de taper i antall turer gjennom økte priser. (...) Erfaringer fra andre land viser den samme tendensen til økte priser i spotmarkedet når antallet taxier øker. I Nederland førte en deregulering til så stort press på prisene at man valgte å videreføre et system med maksimalpriser. (TØI, Reguleringer av drosjenæringen.) I Sverige har den samme prisøkningen vist seg i spotmarkedet først og fremst*

*hos friåkerne som ikke er tilsluttet en sentral. Ukyndige kunder som ikke kjenner markedet og prisnivået, risikerer å betale ågerpris i Sverige. Fra et forbrukerperspektiv er dette en svært uheldig effekt av en deregulering.»*

Delingsøkonomiutvalget viser blant annet til Forbrukerrådets rapport, og skriver på side 98 i NOU 2017:4 (bilag 1):

*«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 forvente 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.»*

Oslo Economics konkluderer på tilsvarende måte i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 26:

*«Særlig i spotmarkedet er det grunn til å tro at et frislipp som gir økt tilbud ikke vil gi lavere priser. Erfaringer blant annet fra Sverige og Nederland viser at det kan være vel så sannsynlig at prisene går opp i dette markedet. Videre at prisene blir mer differensierte basert på etterspørselen i de ulike segmentene. En årsak til eventuelle prisøkninger i spotmarkedet er at et økt tilbud også gir økte totale kostnader i markedet. Den samme etterspørselen betjenes nå av flere biler og sjåførere, det blir lengre køer på holdeplassene og lavere kapasitetsutnyttelse for den enkelte løyvehaver og sjåfør. Som følge av tilstedeværelsen av markedssvikter så vil løyvehaverne potensielt ha mulighet til å velte disse kostnadene over på kundene ved å øke sluttbrukerprisene, og dermed søke å opprettholde inntektgrunnlaget. De økte kostnadene kan også føre til økte priser i andre delmarkeder ettersom det gjerne er de samme løyvehavere og sjåførere som betjener flere ulike segmenter.»*

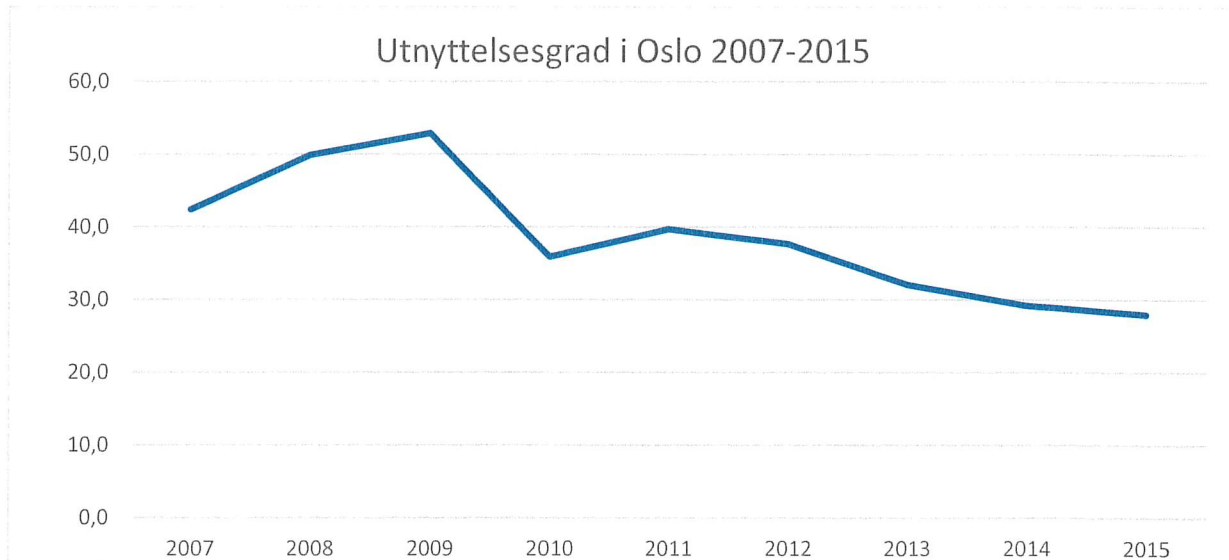
Oslo Economics viser dessuten til at en tilsvarende prisøkning vil finne sted i de delene av drosjemarkedet der tilbudet blir lavere som følge av oppheving av behovsprøvingen og driveplikten (vår utheving og understreking):

*«Mens prisvirkningene i markedssegmenter der tilbudet øker er usikre, er det **mer entydig hva som vil skje i markeder der tilbudet går ned. Her vil prisene sannsynligvis øke.** I segmenter hvor det også eksisterer ulike former for markedssvikt kan prisene øke mer enn de ellers ville gjort, fordi kundene er mindre prissensitive enn i et velfungerende marked. Det er altså sannsynlig at prisene vil øke i områder og på tidspunkter som ellers anses som lite lønnsomme å betjene, eksempelvis i utkantstrøk, i bydeler med relativt lite trafikk og i en del timer på nattestid. Dette vil sannsynligvis gjelde i både spotmarkedet og bestillingsmarkedet.»*

Også **erfaringer fra tidligere økning i løyveantallet i Oslo**, viser at konsekvensen ved lavere kapasitetsutnyttelse er prisstigning. I 1997 økte Oslo løyvetallet med 300 løyver på kort tid. Dette medførte prisøkninger, fordi kapasitetsutnyttelsen til den enkelte drosjesjåføren ble lavere og sjåførene derfor måtte kompensere inntektstap ved færre turer med høyere priser per drosjetur. At lavere effektivitet per drosje medfører høyere priser på drosjetjenester, kan dessuten vises ved å **sammenlikne statistikk for utnyttelsesgraden av drosjer, med utviklingen i takstnivået til drosjesentraler.**

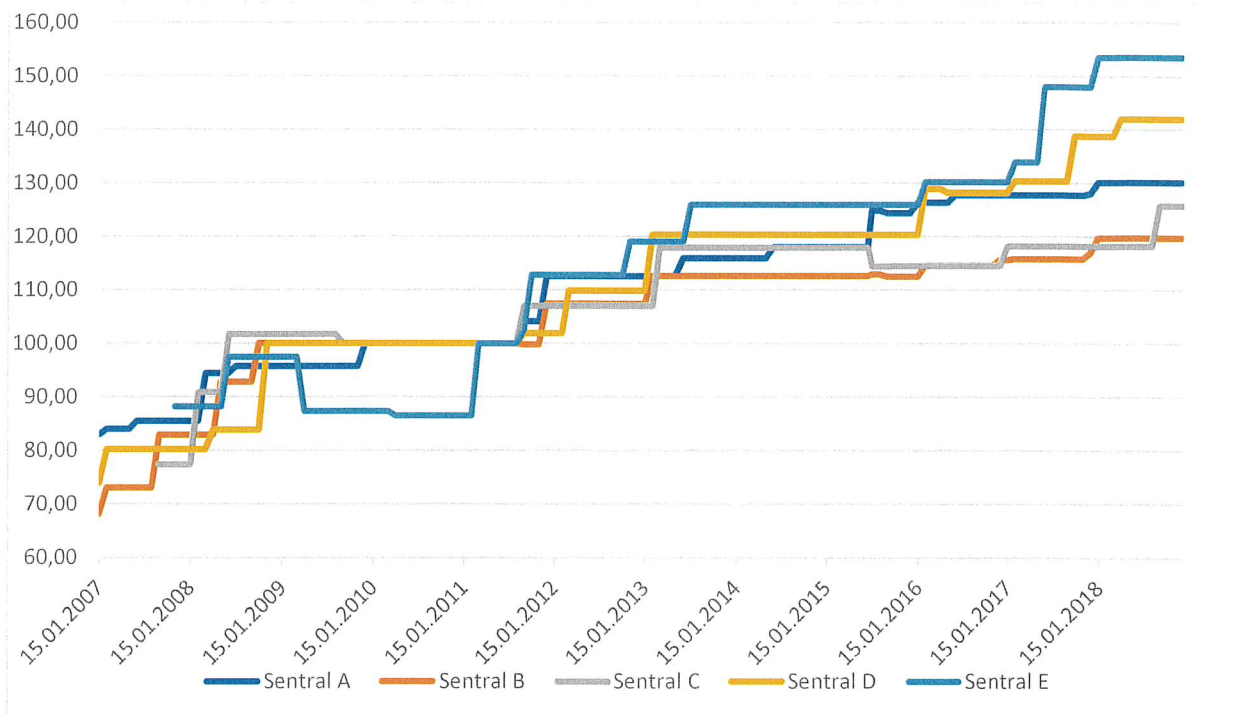


Vi viser i denne sammenheng til Statistisk sentralbyrås tall for utnyttelsesgraden av drosjer i Oslo for 2007-2015. Vi bemerker for ordens skyld at SSB sluttet å samle inn data for å lage statistikk over drosjenæringen fra og med 2016, og at grafen og tabellen under derfor ikke inkluderer tall etter 2015. Statistikken illustrerer likevel en åpenbar trend, som er at utnyttelsesgraden for drosjer i Oslo blir stadig dårligere. Utviklingsgraden må forventes å bli desto dårligere ved en oppheving av antallsbegrensningen<sup>5</sup>.



Samtidig som utnyttelsesgraden av de tilgjengelige drosjene i Oslo har gått ned, har prisene på drosjetjenester økt. Vi viser i denne sammenhengen til statistikk utarbeidet av Norges Taxiforbund, som viser hvordan takstene til fem ulike drosjesentraler i Oslo (anonymisert) har utviklet seg i perioden 2007-2018. Takstindeksen som det refereres til i grafen under, er basert på en enhetspris som er estimert med bakgrunn i takstene til hver enkelt sentral. Enhetsprisen for den enkelte sentral består av gjennomsnittet av startpris (plasstur) og frammøtepris (bestillingstur), 20 % av minstetakst, 10 km med distansetakst og 15 minutter med tidstakst. Dette er gjort for alle takstgruppene (dag, kveld, natt, helg osv.) og har deretter blitt vektet etter hvor mange timer av året de er aktive. Selv om takstene ikke viser prisøkningen direkte, er det likevel nær sammenheng mellom takstnivået og prisnivået.

<sup>5</sup> Utnyttelse med passasjer per tilbudte timer for Oslo angitt i prosent (kilde: <https://www.ssb.no/statbank/table/07273/tableViewLayout1/>)



Takstutvikling i Oslo 2007-2018 (kilde: Norges Taxiforbund)

De to grafene for henholdsvis utnyttelsesgraden til drosjer og økningen i takstnivået for drosjesentraler i Oslo, viser en klar tendens til at prisene øker når den økonomiske effektiviteten per drosje reduseres.

Som det følger av ovennevnte, var det en utbredt oppfatning at prisene ville øke ved oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Dette gjelder både i de delene av drosjemarkedet der tilbudet øker, men også der tilbudet reduseres. Dette har slått til, jf. fotnotene 2, 3 og 4. Vi finner det godt dokumentert at frislippet ikke legger til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet som skal bidra til gode tilbud for de reisende. På denne bakgrunnen mener vi at behovsprøvingen og driveplikten bør gjeninnføres, som et bedre alternativ enn dagens løsning.

## 6.5 SOSIAL DUMPING OG LØSARBEIDERSAMFUNN ER INNFØRT AV SOLBERG-REGJERINGEN OG VIDEREFØRT AV STØRE-RGJERINGEN

Som beskrevet i punkt 6.2.2 over, har tilbudet økt etter dereguleringen. Tilbudspåvirkningen på sikt vil likevel avhenge av lønnsomheten, og enkelte markedssegmenter kan derfor også få et redusert drosjetilbud til tross for at det totale tilbudet øker. Videre beskrev vi hvordan byene med tilfredsstillende drosjetilbud i dag, vil få en overetablering ved oppheving av antallsbegrensningen. Byene med allerede eksisterende overetablering, har fått ytterligere problemer med overetablering. Som Konkurransetilsynet kommenterer i sin rapport «Et drosjemarked for fremtiden» (bilag 5) på side 20, vil overetablering medføre lav kapasitetsutnyttelse for sjåførene:

*«Det kan også argumenteres for regulering av markedsadgang gjennom et overetableringsargument («excess entry») knyttet til eksistensen av skalafortrinn og at for mange aktører kommer inn i markedet. Markedssvikten er knyttet til for høye faste kostnader (for mange biler), noe som driver opp gjennomsnittskostnadene. Fri etablering kan med andre ord føre til lav kapasitetsutnyttelse (mye ventetid for sjåførere før ny tur) og høyere kostnader per tur.»*



Som vi viste til i punkt 6.4.2 over, vil effektivitetstapet per drosje ved overetablering måtte dekkes inn med økte priser. Dessuten medfører overetablering **lange ventetider for drosjesjåførene, mye tomkjøring og en timelønn som ligger langt under nivået for minstelønn**. Som det fremgår av statistikken til SSB i punkt 6.4.2 over, utgjør store deler av kjøringen til drosjesjåførene i Oslo tomkjøring uten passasjer. Utnyttelsesgraden var nede i så lite som 28 % i 2015. Dette illustrerer den allerede reelle utfordringen med lange ventetider for sjåførene i Oslo. Vi er svært bekymret for denne effekten av en eventuell deregulering hvis ikke antallsreguleringen gjeninnføres, og vi frykter at det utvikles enda **dårlige og uholdbare arbeidsvilkår** for sjåførene i slike områder.

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. 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.

**Arbeidsvilkårene for drosjesjåførene burde vært problematisert i større grad.** Dette er en stor bekymring for oss, ettersom drosjesjåfører allerede i dag opplever lange ventetider og derav også har lange arbeidsdager for å oppnå et tilstrekkelig inntektsgrunnlag.

## 6.6 DÅRLIGERE KVALITET PÅ DROSJETJENESTENE – USERIØSITET OG BEHOV FOR KONTROLL

Som sentral aktør i drosjenæringen, er vi opptatt av at kvaliteten på drosjetjenester holder et høyt nivå og at drosjenæringen har et omdømme som en seriøs bransje. I utgangspunktet mener vi at det i dag stilles for lave krav til kvalitet i drosjenæringen, også etter innføring av løyveeksamen fordi det ikke er laget et pensum som må bestås før eksamen, og vi har derfor et **ønske om at det fastsettes strengere regler for kvalitet og kontroll**. Det bekymrer oss at oppheving av antallsbegrensning har ført til en mer useriøs drosjenæring og dårligere kvalitet på drosjetjenestene.

Oslo Economics beskriver blant annet dette i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 27:

*«Videre vil løyvehaverne på samme måte som de kan øke sin inntjening ved å sette opp prisene, også kunne oppnå dette ved å redusere kvaliteten eller forringe arbeidsvilkårene for sjåførene. Erfaringen internasjonalt viser også at kvaliteten kan settes under press dersom antallsbegrensningen oppheves. og at det kan oppstå et behov for å oppstille strengere kvalitetskrav både til drosjeeiere, sjåfører og kjøretøy jf. kapittel 3.5. Redusert kvalitet og forringende arbeidsvilkår vil ha betydning for omdømmet til taxinæringen og kan påvirke rekrutteringen. Dette vil igjen kunne forsterke negative effekter på kvaliteten.»*

Videre viser Oslo Economics på side 29 til erfaringer fra oppheving av antallsbegrensningen i Sverige, og hvordan dereguleringen førte til en mer useriøs drosjenæring og økt kriminalitet:

*«Nilsson et al. (2013) viser også til at det finnes indikasjoner på økt kriminalitet etter reformen, noe som blant annet kommer til syne gjennom urapporterte inntekter. Dette virker å skyldes at lønnsomheten i bransjen har gått ned (SOU 2016: 86). Det påstås også at en effekt av*

*dereguleringen er at det det har oppstått en oligopolsituasjon i markedet istedenfor økt konkurranse (ibid.)*

*En tydelig negativ effekt av dereguleringen var at det åpnet for mange useriøse selskap som villedet kunder med urimelige priser og som heller ikke betalte skatt og avgifter i tråd med det de skyldte (SOU 2016: 86). Dette har bidratt til å skade bransjens rykte. Det har imidlertid blitt tatt grep for å redusere dette problemet (ibid.).»*

Som et resultat av denne erfaringen, vedtok svenske myndigheter i 2015 å utrede behovet for strengere krav til drosjenæringen. Dette beskrives av Oslo Economics på side 29:

*«Med bakgrunn i at det svenske taximarkedet ble vurdert å ikke fungere tilstrekkelig bra, besluttet regjeringen i juli 2015 å få gjennomført en offentlig utredning av et skjerpet regelverk for taxibransjen. Regjeringen viste til at mange sjåfører har dårlig arbeidsvilkår, og at det særlig i storbyene er vanskelig å velge rett taxi (Johansson, 2015). Seriøse selskap risikerer å bli utkonkurrert av useriøse selskap. Regjeringen mener det er viktig å skjerpe regelverket for å sikre kundene og førernes trygghet, men også av hensyn til Sveriges stilling som handelspartner og besøksland. Regjeringen mener også det vil være et bidrag til å nå målet om EUs laveste arbeidsløshet innen 2020.»*

Også Konkurransetilsynet peker på at dårligere kvalitet kunne bli resultatet av en deregulering. De viser til Nederlands erfaring med deregulering, og skriver på side 12 og 13 i rapporten «Et drosjemarked for fremtiden» (bilag 5) at:

*«Ulemper som pekes på ved avreguleringen er blant annet at kvaliteten på drosjesjåførene har blitt svekket.»*

Videre viser Konkurransetilsynet til at kvaliteten ble tilsvarende svekket i New Zealand, da de foretok en deregulering av drosjenæringen:

*«En annen viktig erfaring er at dereguleringen førte til et styrket behov for å kontrollere kvalitet for å luke ut useriøse aktører.»*

At kvaliteten blir dårligere og seriøsiteten svekket ved for mange tilbydere, har også blitt lagt til grunn av Menon Business Economics i en rapport vedrørende behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus som ble publisert i 2011.

**Bilag 6** Menon Business Economics rapport «Behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus» av 2011

På side 6 i rapporten ble problemet beskrevet som følger:

*«For at næringen skal kunne tiltrekke seg profesjonelle og seriøse aktører, er det også viktig at løyvehaverne klarer å opprettholde en viss lønnsomhet. Om lønnsomheten blir for lav, er det grunn til å vente at flere aktører vil trekke seg ut av markedet. I så fall er det en fare for at de mest profesjonelle trekker seg ut først, ettersom disse antakelig har lettere for å finne annen jobb.»*

Det skal også nevnes at TØI i rapporten «Taxis as a Part of Public Transport» (bilag 2) på side 44 og 45 beskriver at det er viktig å sikre kvalitetskontroll av drosjenæringen. Antallsbegrensning beskrives i denne sammenhengen som et egnet virkemiddel for å sikre kvalitet i næringen:



*«Using quantity restriction can be a proxy for stricter quality control, as quantity control can be easier to manage from a regulatory perspective. Quantity control can also help to maintain desirable wages for drivers.»*

Som det fremgår av ovennevnte, kan kvaliteten på drosjetjenester bli dårligere ved oppheving av antallsbegrensningen. Dette alene tilsier at antallsbegrensningen bør gjeninnføres.

I tillegg har den reduserte kvaliteten etter oppheving av antallsbegrensning betydning for kravene som eventuelt må stilles til fremtidig kvalitet og kontroll. For å unngå en useriøs drosjenæring med dårlig kvalitet, må det stilles strengere krav til næringen, samt tilrettelegges for gode kontrollmuligheter som kan luke ut useriøse aktører.

## 6.7 TRAFIKALE OG MILJØMESSIGE UTFORDRINGER

Til sist viser vi til at opphevingen av antallsbegrensning har **skapt trafikale og miljømessige utfordringer i overbelastede områder**. Selv om fylkeskommunene har mulighet til å fastsette miljøkrav til drosjer, må det erkjennes at dette ikke nødvendigvis alene kan løse de miljømessige utfordringene. Dessuten vil ikke miljøkrav bøte på de trafikale problemene som overbelastningen har medført.

Oslo Economics beskriver også de trafikale og miljømessige utfordringene ved oppheving av antallsbegrensningen i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyper – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 27:

*«I kapittel 4.2.1 fant vi at en oppheving av antallsbegrensningen sannsynligvis vil gi et økt tilbud i attraktive markeder, det vil si i områder og på steder hvor lønnsomheten er relativt høy. Et økt drosjetilbud er forbundet med noen negative eksterne virkninger som økte klimagassutslipp og lengre køer og mer tomgangskjøring ved sentrale knutepunkt og holdeplasser, som igjen er forbundet med lokal forurensing.»*

I tillegg viser vi til at det **allerede i dag er et problem med manglende drosjeholdeplasser** i for eksempel Oslo. Som en følge av dette er det flere drosjer som dessverre parkerer ulovlig ved sentrale knutepunkter i dag, hvilket **skaper trafikale problemer og dessuten trafikkfarlige situasjoner**. Oppheving av antallsbegrensningen, har medført at holdeplass-situasjonen i Oslo er enda mer utfordrende.

## 6.8 OPPSUMMERING BEHOVSPRØVING (ANTALLSREGULERING)

Ettersom drosjemarkedet ikke er selvregulerende pga. flere former for markedssvikt, oppsto det en rekke utfordringer og uheldige konsekvenser ved oppheving av behovsprøvingen (antallsbegrensningen):

- Tilbudet økte i de mest lønnsomme områdene med høyest etterspørsel, mens tilbudet ble dårligere eller ikke-eksisterende i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme områdene. Også byene opplevde et dårlig eller ikke-eksisterende drosjetilbud på visse steder og til visse tider på grunn av variasjoner i lønnsomheten.
- Driveplikten må gjeninnføres sammen med behovsprøvingen. Vi kan ikke se at eneretter med eller uten kompensasjon er et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, verken i tynt befolkede områder eller i tettbefolkede områder som i byene eller tettsteder til byene.

- Uten behovsprøving og driveplikt, vil prisene på drosjetjenester fortsette å øke.
- Dårligere arbeidsforhold for drosjesjåfører, løsarbeidersamfunn og sosial dumping er allerede innført i næringen og vil ikke forsvinne før overetablering er kraftig redusert.
- Frislippet har redusert kvaliteten på drosjetjenester, og den vil forbli svekket hvis ikke behovsprøvingen (antallsreguleringen) gjeninnføres snarest.
- Trafikale og miljømessige utfordringer forverres ytterligere i de mest lønnsomme områdene, herunder i de største byene.

Vi mener at ovennevnte konsekvenser, samt utfordringene knyttet til drosjemarkedet i et økonomisk og et samfunnsmessig perspektiv, tydelig viser at frislipp av løyver bør kastes på historiens skraphaug og at behovsprøvingsordning og driveplikt gjeninnføres som et bedre egnet virkemiddel for å sikre en seriøs og profesjonell drosjenæring. Det må erkjennes at drosjemarkedet ikke er selvregulerende, og at frislippet heller ikke gå de konkurranseeffektene som SD forventet ved en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten i 2018.

## **7 SENTRALTILKNYTNINGSPLIKTEN BØR GJENINNFØRES**

### **7.1 INNLEDNING**

Drosjeutvalget foreslår at det gjeninnføres en plikt til å være tilknyttet en drosjesentral og at det stilles nasjonale krav til sentralene. Vi vil kort kommentere noen av forslagene i nytt kapittel 2 i yrkestransportloven i punkt 7.2 under, før vi begrunner hvorfor sentraltilknytningsplikten bør gjeninnføres i punkt 7.3 under.

### **7.2 KOMMENTARER TIL NYTT KAPITTEL 2 I YRKESTRANSPORTLOVEN**

I § 9 stilles det krav om at en drosjesentral skal ha løyve, og at *«løyve til sentralen tildeles den juridiske enheten eller fysiske personen (enkelpersonsforetak) som oppfyller vilkårene. Det vil fortsatt, etter denne reguleringen, være mulig å ha sentraler som enten er et selskap eller enkelpersonsforetak.»*

Det jeg har satt i kursiv i avsnittet over fremstår som underlig hvis poenget er å rydde opp i næringen. Det nye regelverket legger opp til omfattende drifts- og kontrolloppgaver, noe som betyr at sentralene må ha et minimumsnivå av personell og systemer for å ivareta oppgavene som nå pålegges sentralene. Det burde derfor vært et krav om at drosjesentralene registreres som aksjeselskap og må forholde seg til aksjeloven.

#### **7.2.1 Til § 9 d Drosjesentralen sine plikter til å sikre at drosjeløyvehavere følger regelverket**

**Utvalget har foreslått følgende tekst til § 9 d første ledd:**

*«Etter § 9 d første ledd skal sentralen sikre at drosjer som er tilknyttet sentralen har riktig forsikring, at godkjent taksameter er installert, at drosjen er riktig registrert i kjøretøyregisteret og at løyvehaver oppfyller plikten til å rapportere opplysninger til sentralen og sikre at betaling for all løyvepliktig drosjetransport blir registrert i taksameter hos en sentral som løyvehaver er tilknyttet etter § 9 andre ledd.»*

Utvalget kan ikke pålegge sentralene å kontrollere andre juridiske enheter mht. at all betaling for løyvepliktig transport registreres i taksameteret. Hvordan i all verden skal vi som sitter på et kontor kunne



kontrollere om en løyvehaver eller løyvehavers ansatte sjåfør ikke outter kontantbeløp rett i lomma, eller velger ikke å legge all omsetning fra app-selskapene manuelt inn i taksameter?

**Utvalget har foreslått følgende tekst til § 9 d andre ledd:**

*«Etter § 9 d andre ledd skal sentralen sikre at kunder får slike prisopplysninger som følger av prisopplysningsforskriften kapittel 7 B om drosjetjenester. Etter denne bestemmelsen vil sentralen, i tillegg til løyvehaver, bli pliktsubjekt for at prisopplysningsforskriften følges.»*

Jeg er usikker på om Drosjeutvalget har forstått hva de foreslår når de skriver at drosjesentralen vil bli **pliktsubjekt for at prisopplysninger følges** av løyvehaver (og sjåfør). Her er bestemmelsene i prisopplysningsforskriften kapittel 7 B, § 25d. *Pristilbud for drosjetjenester*

*Dersom forbrukeren oppgir et tilstrekkelig avgrenset bestemmelsessted for en ønsket drosjetjeneste, skal tilbyderer uoppfordret gi forbrukeren et pristilbud før de inngår en avtale om transport. Pristilbudet skal angi totalprisen for drosjetjenesten.*

*Tilbyderen skal opplyse forbrukeren om at forbrukeren skal betale den laveste totalprisen av pristilbudet, en fastpris som eventuelt tilbys på strekningen og parallelltaksten med eventuelle tillegg, jf. [forskrift 30. september 2010 nr. 1307](#) om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn § 3 andre ledd, jf. § 2 andre punktum.*

0 Tilføyd ved [forskrift 20 juni 2018 nr. 934](#) (i kraft 1 juli 2018).

På samme måte som at sentralene ikke kan ta ansvar for at sjåførene legger all omsetningen inn i taksameter, kan ikke sentralene ta ansvar for at sjåførene (Tilbyder) gir forbruker pristilbud før turen starter og at prisopplysningsforskriften følges. Det blir nesten som at bilforhandlerne skal ta ansvar for at sjåførene ikke bryter fartsgrensene eller ikke overholder forbudet om håndholdte mobiler.

**Utvalget har foreslått følgende tekst til § 9 d tredje ledd:**

*«Etter § 9 d tredje ledd skal sentralen sikre at løyvehaver ikke tar feil pris der prisene er fastsatt med hjemmel i lov om pristiltak. Sentralene må dermed ha et kontrollsystem for å sikre at prisene ikke er høyere enn det som er lovlig.»*

Det er ikke mulig for sentralene å sikre at løyvehaver ikke misbruker prissystemet som ligger i taksameteret. For eksempel så er det ikke mulig for sentralene å forhindre at sjåførene legger inn ekstrabeløp, taster inn et fastprisbeløp som er høyere enn taksameterberegnet pris, og til slutt vil de drosjene som har mulighet for å kjøre flere enn 4 passasjerer ha mulighet til å benytte høyere takster enn det som antallet personer tilsier.

**Utvalget har foreslått følgende tekst til § 9 d fjerde ledd:**

*«Etter § 9 d fjerde ledd skal sentralen sikre at løyvehavere som har arbeidstakere har skriftlige avtaler som fyller kravene i arbeidsmiljøloven og avtaleverket. Det siste er relevant blant annet for de som er bundet/dekket av Taxioverenskomsten, som har et bilag 2 om standard ansettelsesavtale. Taxioverenskomsten har mer omfattende bestemmelser om arbeidsavtalen enn det som følger av arbeidsmiljøloven. Forpliktelsen handler om å verifisere at det finnes en arbeidsavtale som dekker kravene i lov og avtaleverk.»*

Krav om arbeidsavtale er arbeidsgivers ansvar og er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 14-5 (1), og er drosjesentralene uvedkommende.

#### **Utvalget har foreslått følgende tekst til § 9 d femte ledd:**

*«Etter § 9 d femte ledd skal sentralen sikre at løyvehaver ikke diskriminerer brukere i strid med diskrimineringsloven. Denne bestemmelsen vil ha særskilt praktisk betydning for personer med nedsatt funksjonsevne, og må sees i sammenheng med at det etter det foreslåtte regelverket vil bli anledning til å klage direkte til sentralen.»*

En drosjesentral har selvsagt ingen mulighet for å sikre seg mot at løyvehaver/sjåfør ikke diskriminerer drosjekunder. Men for det tilfelle at vi skulle kunne overvåke løyvehaver/sjåfør så må vi igangsette et overvåkingsopplegg som egner seg best i stater vi ikke liker å sammenligne oss med.

#### **Utvalget har foreslått følgende tekst til § 9 e andre ledd:**

*«§ 9 e andre ledd fastslår at hver drosjesentral skal sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene som er knyttet til sentralen er utformet og/eller utstyrt for transport for personer med nedsatt funksjonsevne. Sentralen får et selvstendig ansvar for å sørge for at sentralen har tilknyttet seg en viss andel rullestoltilpassede drosjer ut fra behovet i det aktuelle området. I utgangspunktet må sentralen selv vurdere behovet for slike drosjer.»*

Dette burde vært mer presist og er et viktig premiss for at personer med funksjonsnedsettelse kan operere fritt i samfunnet til alle døgnets tider. Sentralene selv skulle derfor blitt pålagt å ha minst én rullestoltilpasset bil med plass til minst to rullestoler tilgjengelig for publikum.

### **7.2.2 Avsluttende kommentar**

Vi finner det er underlig at Drosjeutvalget foreslår at en drosjesentral kan være et enkeltpersonforetak drevet fra en privatadresse.

Videre er det mildt sagt merkelig at utvalget pålegger sentralene plikter sentralene umulig kan gjennomføre, som å kontrollere at sjåførene ikke putter kontantomsetning rett i lomma eller velger å ta en høyere pris enn det takstene tilsier.

Vi er enig i at frislippet har medført uønsket atferd, men det er et mye bedre forslag å gjeninnføre maksimalpriser på drosje, slik det var før frislippet i 1999 og 2020.

Det er også underlig at Drosjeutvalget ikke pålegger sentraler, i hvert fall i de største byene, å ha døgnåpent callsenter som raskt kan håndtere henvendelser fra politiet, hittegoods og evt. henvendelser av uønsket atferd.

## **7.3 SENTRALTILKNYTNINGSPLIKTEN GØR GJENINNFØRES**

### **7.3.1 Utbredt enighet om at sentralene har en viktig rolle**

Som et utgangspunkt oppfatter vi at det i dag fortsatt er utbredt enighet om at drosjesentralene spiller en viktig rolle i drosjenæringen. Sentralene skaper blant annet **ryddighet, effektivitet og profesjonalitet** i næringen, og bidrar dessuten til å **ivareta sikkerheten** til kundene. Dette bekreftes blant annet av



Forbrukerrådet, som i sin rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013» (bilag 4) på side 7 viser til at:

*«Organiseringen av løyvehavere i sentraler skaper ryddighet og effektivitet.»*

Forbrukerrådet utdyper dette på side 8 som følger:

*«Det er også en klar enighet om at organiseringen av løyvehavere i sentraler skaper ryddighet, profesjonalitet og effektivitet i markedet. I lys av andre tilbakemeldinger i høringen som viser utfordringer ved dagens organisering i sentraler, tolker vi dette først og fremst som et uttrykk for at de aller fleste ønsker en eller annen form for sentralorganisering, fremfor at enkeltstående taxiforetak skal operere alene i markedet.»*

Sentralene har blant annet en viktig rolle i ressursallokering, ved at sentralene **sikrer en effektiv utnyttelse av drosjene** gjennom **turformidling**. Vi gjentar i denne sammenhengen at drosjemarkedet ikke er selvregulerende, og at det derfor ikke kan antas at fri konkurranse i seg selv vil sørge for en effektiv ressursallokering. At sentralene har en viktig rolle ved å sikre effektiv ressursutnyttelse bekreftes av Oslo Economics i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 12:

*«Hovedoppgaven til en drosjesentral er å drive turformidling (TØI, 2010). Sentralen administrerer og formidler kjøreoppdrag, og utarbeider kjøreplaner og vaktordninger for å sikre en effektiv utnyttelse av drosjene og et godt transporttilbud hele døgnet. I områder hvor det ikke er maksimalprisregulering (se nedenfor) fastsetter sentralene også i praksis takstnivået.»*

Videre har sentralene en viktig rolle som **tilrettelegger for overholdelse av kjøreplikten**. Dette gjør de ved å lage skiftordninger for de tilsluttede løyvehavere og ved å følge opp løyvehaveres manglende etterlevelse av kjøreplikten. Oslo Economics beskriver dette på side 12 i rapporten:

*«For løyver tilknyttet en drosjesentral koordinerer sentralene skift og vaktlister for å dekke opp kjøreplikten. For løyvehavere som ikke er tilknyttet sentral, såkalte bopelsløyver, må løyvehaver i prinsippet være i beredskap hele tiden.»*

Sentralene har også en viktig funksjon ved å **tilrettelegge for offentlige myndigheters kontroll** av drosjenæringen. For det første bidrar drosjesentralene med å **rapportere inn skatteinformasjon** om de tilknyttede løyvehavere. Vi bemerker at drosjenæringen i Norge ifølge SSB hadde en totalomsetning i 2017 på over 7,9 milliarder NOK.<sup>6</sup> Med hensyn til de tidligere problemene med skatteunndragelser i drosjenæringen, er det fordelaktig for skattemyndighetene at sentralen i rapporteringssammenheng er en ekstern tredjepart.

Videre kan drosjesentralene **spore hvor en drosje har vært** på et bestemt tidspunkt, ved at drosjenes taksameter er koblet opp mot sentralenes interne kontrollsystem. Slike data kan ikke manipuleres av den enkelte drosjesjåfør i ettertid, og gjør det mulig for sentralene å **oppgi opplysninger til offentlige myndigheter** ved behov. Politiet har for eksempel stor nytte av å kunne etterspørre informasjon fra sentralene ved etterforskning. I tillegg har muligheten for ettersporing **betydning for passasjerenes sikkerhet**, både ved at passasjerene kan være trygge på at drosjens bevegelsesmønster blir registrert og ved at sjåførene selv er bevisst på at turene kan spores i ettertid.

Selv om delingsøkonomiutvalgets flertall i NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer» (bilag 1) foreslo å oppheve sentraltilknytningsplikten, noe Solberg-regjeringen gjennomførte, peker utvalget likevel på den viktige rollen som sentralene har med hensyn til rapportering av skatteinformasjon og muligheten for sporing av hvor en drosje har vært til et bestemt tidspunkt. I tillegg presiseres det at sentralenes kontrollfunksjon gir myndighetene større mulighet for kontroll med drosjenæringen. Utvalget skriver på side 109 i rapporten at:

---

<sup>6</sup> <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/statistikker/drosje/aar>

«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.»

Sentralene har også en helt **sentral rolle som koordinator og et mellomledd mellom sjåfør og kunde i kontraktmarkedet**. Denne rollen er særlig viktig ved for eksempel pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc. Ved elevtransport kan for eksempel skolen kommunisere direkte med sentralen, som igjen koordinerer drosjeoppdraget med sjåføren og sørger for at transporten gjennomføres som avtalt. At kommunikasjonen går gjennom sentralen, gir skolen både oversikt og trygghet. I tillegg har sentralene en viktig rolle i kontraktmarkedet, ved at sentralene kan **utarbeide tilbud i anbudskonkurranser** om for eksempel offentlig kjøring på vegne av et stort antall løyvehavere.

Videre har sentralene en viktig funksjon ved å **motta og behandle kundeklager** og dermed ivareta forbrukerhensyn. Dette har en verdi ved at kundene får en objektiv tredjepart å rette klager til, fremfor å måtte ta et oppgjør direkte med drosjesjåføren eller løyvehaveren som klagen angår. I tillegg har det betydning at sentralen foretar behandlingen av klagen, ettersom sentralen har en egeninteresse i at sentralens omdømme ivaretas og derfor vil ønske å gjøre det beste for kunden ved klagebehandlingen. Det er også nyttig at kunder kan rette **generelle henvendelser** til sentralen, for eksempel dersom kunden har glemt igjen personlige eiendeler i drosjen eller av andre grunner ønsker kontakt med sjåføren. Også i slike sammenhenger er det av stor betydning at sentralen kan spore hvor en bestemt drosje har vært eller hvilke drosjer som har vært på et gitt sted til et gitt tidspunkt.

I tillegg har sentralene en viktig rolle med hensyn til **opplæring**, hvilket har stor betydning for å opprettholde kvalitet, fagkompetanse og seriøsitet i drosjenæringen. Sentralene har ulike opplæringssystemer, avhengig av hva slags drosjetjenester som tilbys (eks. opplæring i pasienttransport, transport av funksjonshemmede, TT-kort osv.). For øvrig forestår de fleste sentralene praktisk opplæring, for eksempel opplæring i bruk av taksameter, betalingsterminaler osv. Det varierer hvor grundig opplæring som foretas av den enkelte sentralen. Ettersom det praktiseres ulik opplæring, mener vi at det bør innføres klare regler for hvilken opplæringsrolle sentralen eventuelt skal ha.

Som ovennevnte viser, har drosjesentralene en helt sentral rolle for å sikre en velfungerende drosjenæring. Derfor frykter vi at ingen gjeninnføring av sentraltilknytningsplikten i stor grad vil svekke bransjens seriøsitet, profesjonalitet og kvalitet.

### **7.3.2 Sentralene bør brukes som et aktivt verktøy for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme delmarkedene**

Som vi har redegjort for i punkt 6.2 over, er det store variasjoner i etterspørsel etter drosjetjenester til ulike tider og i ulike områder i Norge. **Dette gjelder også i stor grad innad i de store byene, for eksempel i Oslo.** På grunn av variasjoner i etterspørselen innad i byene, vil drosjetilbudet bli lite eller bortfalle helt i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delene av byen ved en oppheving av driveplikten og antallsbegrensningen. Årsaken til dette er at drosjesjåførene vil prioritere kjøring i de **mest lønnsomme** markedssegmentene, som i store byer vil være i sentrumskjernen. I byområder **utenfor** sentrum, for eksempel på Stovner eller Røa i Oslo, vil derimot etterspørselen være lavere og til visse tider på døgnet også ikke-eksisterende. Som en følge av dette, vil drosjesjåførene ikke prioritere kjøring i disse områdene. Det er viktig å erkjenne at et økt antall drosjesjåførere ikke vil løse denne utfordringen, ettersom også disse aktørene vil prioritere de mest lønnsomme områdene. Dersom enkelte aktører velger å ikke prioritere de mest lønnsomme områdene, men i stedet velger å operere i de noe mindre lønnsomme områdene, må disse aktørene ta igjen tapt inntekt ved å øke prisene per tur eller ved å redusere driftskostnadene. Slikt behov for kostnadsreduisering kan for eksempel medføre at kvaliteten på drosjene reduseres til et minimum.



En god løsning på utfordringen med lavt eller ikke-eksisterende drosjetilbud innad i byene, vil være å benytte drosjesentralene som verktøy for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme områdene. Dersom sentralene får myndighet til å ilegge tilknyttede løyvehavere en plikt til å være til stede i bestemte områder til bestemte tidspunkter, løses utfordringen med dårlig eller ikke-eksisterende drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme byområdene. En slik løsning fordrer at sentraltilknytningsplikten videreføres.

#### 7.4 OPPSUMMERING – SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT

Det er bred enighet om at drosjesentralene spiller en viktig rolle i drosjenæringen i dag. I tillegg til turformidling, bidrar drosjesentralene blant annet til å:

- skape ryddighet og profesjonalitet i drosjenæringen,
- ivareta sikkerheten til passasjerer,
- sikre en effektiv utnyttelse av drosjene gjennom turformidling,
- å sikre et godt transporttilbud hele døgnet gjennom kjøreplaner og oppfølging av kjøreplikter,
- gi offentlige myndigheter større muligheter for kontroll med drosjenæringen,
  - innrapportere skatteinformasjon om tilsluttede løyvehavere,
  - utføre etterkontroll ved å spore hvor en bestemt drosje har vært på et bestemt tidspunkt,
- skape trygghet for passasjerer i kontraktmarkedet, blant annet ved å koordinere og være mellomledd mellom sjåfør og kunde ved f.eks. pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc.,
- konkurrere om kontraktkjøring i anbudskonkurranser ved å representere et større antall løyvehavere,
- foreta kontroll av tilsluttede løyvehavere og eventuelt ilegge sanksjoner ved brudd på interne regler,
- sørge for at tilsluttede løyvehavere og deres sjåfører overholder lover og regler for drosjenæringen, og eventuelt rapportere til offentlige myndigheter ved brudd,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette klager til sentralen fremfor å rette klagen direkte til drosjesjåføren eller løyvehaveren som klagen angår,
- ivareta forbrukerhensyn, ved å behandle mottatte klager som objektiv tredjepart,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette generelle henvendelser til sentralen, for eksempel dersom kunden har glemt igjen personlige eiendeler i drosjen.
- sørge for god opplæring av løyvehaverne,
- sørge for kvalitet og profesjonalitet i tilsluttede løyvehaveres yrkesutøvelse, for eksempel gjennom opplæring og veiledning.
- 

Med hensyn til drosjesentralenes viktige rolle i næringen, mener vi at sentraltilknytningsplikten bidrar til å oppfylle SDs formål på side 4 i høringsnotatet om å sikre en «ryddig og seriøs drosjenæring» samt å «ivareta de reisendes sikkerhet». I tillegg er det svakheter ved SDs foreslåtte loggføringsmodul, og den vil uansett ikke kunne dekke samtlige av funksjonene som sentralene har i dag. Derfor mener vi at sentraltilknytningsplikten bør videreføres, og at det bør innføres en minste bindingstid på 2 år for løyvehaveres tilslutning til en sentral.

Dessuten mener vi at sentralene bør brukes aktivt som et virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme områdene i landet eller innad i byene. Ved å gi sentralene myndighet til å pålegge tilknyttede løyvehavere å være tilstede i bestemte områder og til

bestemte tidspunkter, vil det sikres et tilfredsstillende transporttilbud i både byene og i landet som helhet. I tillegg mener vi at det bør innføres strengere krav til sentralenes kontrollfunksjon dersom sentraltilknytningsplikten videreføres. Videre mener vi at sentralene, for å sikre seriøsitet og kvalitet i sentralene og i drosjenæringen forøvrig, bør ha en valgt med hensyn til hvilke løyvehavere som får tilslutte seg sentralen. En valgt og en bindingstid til sentralene kan også bidra til å skape bedre konkurranse mellom sentralene og derigjennom øke kvaliteten og profesjonaliteten i næringen.

## **8 LOKAL REGULERING AV DROSJENÆRINGEN OG LOKALE LØYVEMYNDIGHETER ER NØDVENDIG**

### **8.1 LOKAL REGULERING ER NØDVENDIG**

I rapporten «Taxis as a Part of Public Transport» til TØI (bilag 2), slås det fast at drosjeregulering er en lokal utfordring som må løses på et lokalt nivå. På side 42 i rapporten, skriver TØI at den store utfordringen er å skreddersy drosjereguleringen til lokale problemer, mål og markedsforhold, ettersom disse faktorene varierer i stor grad:

*«The paramount challenge is tailoring taxi regulation to local problems, objectives and market conditions. Taxi markets are local in nature as no two cities are the same, and although there are several recurring challenges in taxi regulation, the mix is always unique.»*

Videre konkluderer TØI på side 47 med at drosjeregulering som utgangspunkt bør være lokal:

*«The regulation should preferably be local, as the taxi markets are local.»*

Likevel understreker TØI at overordnet regulering av sikkerhets- og kvalitetskrav kan skje på et nasjonalt plan:

*«However, safety and quality standards and frame regulations, including taxes, can be successfully regulated on national or state level.»*

På side 42 eksemplifiseres slik overordnet regulering som følger:

*«Still, there may well be elements of taxi regulation which could fit well with national regulation – such as minimum standards of vehicles in regard to pollution, accessibility and safety, and driver legal and economical suitability.»*

Som TØI konkluderer med, er det kun overordnede krav, som for eksempel objektive krav til løyvehavere og sjåførere, som bør reguleres på et nasjonalt plan. For øvrig bør drosjereguleringen tilpasses lokale forhold.

### **8.2 LOKALE LØYVEMYNDIGHETER ER NØDVENDIG**

I dagens drosjeregulering er Norge ett løyvedistrikt mens drosjereguleringen før frislippet var inndelt i ulike løyvedistrikter, hvor det var fylkeskommunene som håndhevet løyveordningen i det enkelte løyvedistriktet. Dette har medført at løyvehavere fra for eksempel Oslo<sup>7</sup> opererer over hele kongeriket med til dels uønsket hendelser<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> <https://www.varden.no/nyheter/i/JQgq0P/det-har-vaert-et-reint-helvete-hele-helgen>

<sup>8</sup> <https://www.telen.no/drosjekrigen-fortsetter/s/5-75-687189>



Som vi redegjorde for i punkt 7.1 over, bør drosjereguleringen være lokal ettersom de lokale forholdene varierer i svært stor grad. Vi er ikke enige i at Norge skal utgjøre et felles løyvedistrikt. Lokal tilstedeværelse har også stor betydning for håndhevingen av regelverket, dersom løyvemyndigheten skal ha en effektiv mulighet til å kunne trekke tilbake løyver fra personer som ikke egner seg som aktører i næringen.

## **9 NORGE HAR ET HANDLINGSROM INNENFOR EØS-AVTALEN SOM TILLATER BEHOVSPRØVING (ANTALLSREGULERING) OG SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT I DROSJEREGULERINGEN**

### **9.1 INNLEDNING**

I NOU side 47 punkt 4.9 omtales drosjereguleringens forhold til EØS-avtalens artikkel 31 (1). EØS-avtalens artikkel 31 (1) oppstiller et **forbud mot restriksjoner på etableringsadgangen i EØS-stater**. Drosjeutvalget viser til ESAs grunngitte uttalelse av 22. februar 2017 (No. 041/17/COL, saksnummer 74881), der ESA konkluderte med at deler av Norges drosjeregulering, herunder lov 21. juni 2002 nr. 45 (yrkestransportloven) og forskrift 26. mars 2003 nr. 401 (yrkestransportforskriften), er i strid med denne etableringsfriheten i artikkel 31 (1). SD besvarte ESAs uttalelse den 11. desember 2017, og viste til at **departementet skulle foreslå å oppheve behovsprøvingen og tildelingskriteriene for løyve, samt plikten til å være tilsluttet en drosjesentral**.

Samferdselsdepartementets svar til ESA i 2017 bygger ikke på en korrekt tilnærming til EØS-retten eller til ESAs fremsatte endringskrav i den grunngitte uttalelsen. I utgangspunktet er vi enige i at både behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten i EØS-rettslig forstand utgjør etableringshindringer eller restriksjoner etter artikkel 31 (1). Likevel mener vi at både behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten oppfyller vilkårene for å være lovlige restriksjoner, herunder at tiltakene kan:

- begrunnes i legitime, allmenne formål
- er egnede virkemidler for å oppnå formålene, og
- er nødvendige virkemidler for å oppfylle formålet

Med hensyn til oppfyllelsen av disse vilkårene, kan vi ikke se at SD i 2017 forklarte eller dokumenterte overfor ESA hvordan og hvorfor drosjereguleringen i Norge var systematisert slik den var og bør være i fremtiden. Derfor mente vi da, og nå, at ESAs konklusjon om at behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten er i strid med EØS-avtalen, **skyldes manglende informasjon og feilaktige forutsetninger**.

Vi mener derfor at ovennevnte innebærer at SD, ved sitt svar til ESA av 11. desember 2017, la opp til en **overoppfyllelse** av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Den forrige borgerlige regjeringens opphevelse av behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og sentraltilknytningsplikten var et rent politisk motivert valg som verken kan begrunnes i et pålegg fra ESA eller i Norges EØS-rettslige forpliktelser.

En nærmere redegjørelse for hvorfor henholdsvis behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og sentraltilknytningsplikten oppfyller vilkårene for å være lovlige restriksjoner, følger av punkt 9.2 - 9.3 under.

### **9.2 BEHOVSPRØVINGEN (ANTALLSBEGRENSNINGEN) AV LØYVER LIGGER INNENFOR NORGES EØS-RETTLIGE HANDLINGSROM**

#### **9.2.1 Behovsprøvingen av løyver er en lovlig etableringshindring**

Som nevnt i punkt 9.1 over, er vi enige i at behovsprøvingen (antallsbegrensningen) av løyver i Norge utgjør en etableringshindring (restriksjon) etter EØS-avtalens artikkel 31 (1). Vi mener imidlertid at behovsprøvingen oppfyller vilkårene for å være en lovlig restriksjon, se punkt 9.2.2 - 9.2.4 under.

På bakgrunn av ESAs grunngitte uttalelse, valgte Norges Taxiforbund i 2017 å engasjere Oslo Economics for å foreta en samfunnsøkonomisk analyse av behovet for behovsprøving (antallsbegrensning) av drosjeløyver i Norge. Denne analysen resulterte i en rapport, «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» av 16. mai 2017 (bilag 3).

Resultatene av den samfunnsøkonomiske analysen til Oslo Economics, dokumenterte at behovsprøvingen er en lovlig etableringshindring etter EØS-avtalens artikkel 31 (1). Norges Taxiforbund oversendte rapporten med kommentarer til den EØS-rettslige behandlingen av behovsprøvingen til SD den 20. juni 2017, men vi ønsker likevel for oversiktens skyld å gjenta våre overordnede vurderinger i dette høringsbrevet.

### **9.2.2 Vilkår 1) Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) er begrunnet i legitime, allmenne formål**

For det første er vilkåret om at behovsprøvingen er begrunnet i legitime, allmenne formål oppfylt. De allmenne hensynene som ligger til grunn for behovsprøvingen (antallsbegrensning) av løyver, er **å sikre forbrukere et tilfredsstillende drosjetilbud til alle døgnets tider og i alle områder i Norge**. Dette formålet har også som utgangspunkt blitt akseptert av ESA, som på side 11 i sin grunngitte uttalelse av 22. februar 2017 skriver at:

*«Therefore, the Authority acknowledge that the objective of guaranteeing a satisfactory, permanent supply of taxi transport services in the interest of consumers can be accepted as a requirement in the public interest in principle capable of justifying the restriction that follows from the numerical limitation of licenses.»*

Vi oppfatter derfor at det er enighet om at det grunnleggende formålsvilkåret er oppfylt.

ESA skriver videre at det **å sikre drosjesjåfører et tilstrekkelig inntektsgrunnlag** i seg selv ikke utgjør et legitimt allment *formål* som kan begrunne behovsprøvingens ordning. Vi er enige i dette i et EØS-rettslig perspektiv. Likevel vil vi understreke at det å sikre sjåførene et tilstrekkelig inntektsgrunnlag, er en helt nødvendig **forutsetning** for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Dette har sammenheng med driveplikten, og er beskrevet nærmere i punkt 5.2.3 under.

### **9.2.3 Vilkår 2) Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) er et egnet virkemiddel for å oppnå det legitime, allmenne formålet**

Videre er også vilkåret om at behovsprøvingen er et **egnet virkemiddel** for å oppnå formålet, dvs. å sikre forbrukerne et tilfredsstillende drosjetilbud, oppfylt.

Som et utgangspunkt, legger ESA til grunn på side 12 i uttalelsen at behovsprøvingen er et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud *«in certain sparsely populated areas where it is not commercially viable to offer a round the clock taxi services»*. Vi forstår derfor at det er enighet om at egnethetsvilkåret i utgangspunktet er oppfylt hva angår de **tynt befolkede og mindre lønnsomme områdene** i Norge.

Det den siterte uttalelsen likevel bærer preg av, er at ESA ikke har hatt tilstrekkelige opplysninger om de **geografiske og demografiske forholdene i Norge** da de foretok sin vurdering. Vi viser i denne



sammenhengen til at Norge er et spesielt tynt befolket og langstrakt land i europeisk målestokk, og at Norge derfor på et generelt grunnlag har store områder med lav lønnsomhet. Som nevnt i punkt 5.2.1, uttalte Oslo Economics i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 25 at «*man kun unntaksvil vil kunne regne med at et marked er stort nok til at det vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt å opprettholde et drosjetilbud til alle døgnets timer*».

At ESA viser til at problemet med dårlig eller ikke-eksisterende tilbud kan være tilstede i «*certain sparsley populated areas*», mener vi bekrefter at ESA ikke kan ha hatt ovennevnte kunnskap på vurderingstidspunktet.

Selv om ESA erkjenner at egnethetsvillkåret er oppfylt hva gjelder de tynt befolkede områdene i Norge, konkluderer ESA på side 12 i uttalelsen med at norske myndigheter ikke har vist at antallsbegrensning også er et egnet virkemiddel for å oppnå formålet i de **tettbefolkede områdene** i Norge:

*«insofar as densley populated districts are concerned, the Authority takes the view that the Norwegian Government has not shown that the numerical limitation of licences is suitable to achieve the objective of guaranteeing a satisfactory, permanent supply of taxi transport services.»*

Også med hensyn til denne uttalelsen, mener vi at ESA ikke har hatt tilstrekkelig informasjon om det norske drosjemarkedet og systematikken i norsk drosjeregulering. Vi mener at ESA ville konkludert annerledes dersom de hadde sittet på kunnskap om:

- det store antallet delmarkeder i det norske drosjemarkedet, både i tynt befolkede og tettbefolkede områder,
- variasjonen i etterspørselen etter drosjetjenester, og derav også lønnsomheten,
- at det norske drosjemarkedet ikke er selvregulerende på grunn av markedssvikter,
- det nødvendige samspillet mellom behovsprøvingen og driveplikten og
- effekten av å oppheve behovsprøvingen og driveplikten (herunder internasjonale erfaringer).

Når det gjelder **det store antallet delmarkeder i drosjemarkedet**, viser vi til at markedet gjerne deles inn i to hovedgrupper: kontraktmarkedet og enkeltturmarkedet. Dette beskrives blant annet i punkt 2.2 over. Kontraktmarkedet omfatter drosjetjenester som tilbys store kunder, gjerne inngått etter forutgående forhandlinger eller anbudsprosesser. Kontraktmarkedet deles videre inn i private og offentlige kontrakter, avhengig av hvem som er kjøper av drosjetjenestene. De offentlige kontraktene består igjen av mange undersegmenter, og dekker et vidt spekter av transporttyper, herunder transport av skolebarn, syketransport, transport av eldre, funksjonshemmede etc. Enkeltturmarkedet kan videre deles i ulike markedssegmenter basert på hvilken måte kunden fikk tilgang til enkeltturen, herunder spotmarkedet/gateturer (prøying på gata eller på drosjeholdeplass) eller bestilling fra sentral eller sjåfør, via telefon, mobil applikasjon, nettside e.l.

Videre er det også **store variasjoner i etterspørselen etter drosjetjenester** både med hensyn til ulike geografiske områder, tidspunkter, dager og sesonger. Som Oslo Economics påpeker i punkt 3.2 i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3), kan for eksempel drosjemarkedet på lørdag morgen være vidt forskjellig fra drosjemarkedet på lørdag kveld og natt, på grunn av store forskjeller i etterspørselen. Videre kan markedsforholdene variere avhengig av tilgjengeligheten til alternative transporttjenester.

**Med variasjoner i etterspørselen varierer også lønnsomheten** for drosjesjåførene på ulike steder og til ulike tidspunkter. For å få maksimalt utbytte av drosjekjøringen, vil sjåførene derfor prioritere å kjøre i de

områdene og til de tidene det er høyest etterspørsel og mest lønnsomt. Som vi redegjorde for i punkt 6.4.1 over, er **det norske drosjemarkedet ikke selvregulerende på grunn av en rekke former for markedssvikt** (herunder asymmetrisk informasjon, stordrifts- og skalafordeler, tosidige markeder og nettverkseffekter, eksterne virkninger og byttekostnader). Dette innebærer at tilbudet ikke automatisk vil samsvare med etterspørselen. En drosjeregulering med behovsprøving og driveplikt, er i denne sammenhengen offentlige myndigheters forsøk på å regulere markedet slik at samtlige av ovennevnte markedssegmentene og delmarkedene fungerer tilfredsstillende. Dersom sjåfører først skal pålegges driveplikt på steder og til tidspunkter med lavere etterspørsel, og inntekspotensialet derfor også er korresponderende lavt eller kanskje også ikke-eksisterende, er det helt vesentlig at sjåførene også får muligheten til å subsidiere inntekten fra de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedene med inntekt fra de mer lønnsomme markedene. Det er derfor **et helt nødvendig samspill mellom antallsbegrensningen og behovsprøvingen**.

**Effekten av å gjeninnføre behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten**, viser hvordan disse virkemidlene ikke bare er egnede, men også helt nødvendige for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. I utgangspunktet har dereguleringen medført at tilbudet på drosjetjenester øker, men likevel slik at effekten blir ulik for henholdsvis de lønnsomme og de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmentene. Som vi viste til i punkt 6.2 over, må det forventes at **drosjetilbudet reduseres ytterligere eller forsvinner helt** i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene hvis ikke behovsprøvingen og driveplikten gjeninnføres. Dette gjelder **også innenfor eller i nærheten av de store byene**, ettersom mindre lønnsomme og ulønnsomme markedssegmenter også finnes i slike områder. Ved oppheving av antallsbegrensningen og driveplikten har prisene økt kraftig. Som nevnt i punkt 6.4 over, skyldes **prisøkning i de mest lønnsomme delmarkedene** at markedet ikke er selvregulerende og at et større antall tilbydere i drosjenæringen medførte at sjåførene kompenserte færre turer per sjåfør med høyere priser per drosjetur. Videre ble det også redegjort for at det også vil skje en **prisøkning i delmarkedene der tilbudet går ned** som følge av opphevingen av behovsprøvingen og driveplikten. Dette legges til grunn i en rekke kilder og underbygges av erfaringer fra andre europeiske land som har foretatt deregulering av drosjenæring. Dessuten viser vi til de øvrige negative konsekvensene ved oppheving av antallsbegrensningen som vi har gjennomgått i punkt 6, som for eksempel **dårligere kvalitet** på drosjetjenestene og **mindre seriøsitet** i drosjebransjen, **dårligere arbeidsforhold** for drosjesjåførene og et **større omfang av trafikale og miljømessige utfordringer** i de største byene i Norge.

I tillegg til kildene som vi har referert til i punkt 6.4 over, viser vi dessuten til EU-kommisjonens studierapport av 26. september 2016 («Study in passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU»), der kommisjonen i kapittel VI.2 på side 159-160 konstaterte følgende om fjerning av behovsprøving (antallsbegrensning):

*«Cities that have chosen deregulation have experienced mixed results – while supply has generally increased following the removal of entry restrictions, there have also been reports of higher prices, uninsured or improperly maintained vehicles, and congestions issues at popular taxi pick-up locations including hotels and airports.»*

Som det følger av ovennevnte, er **behovsprøvingen (antallsbegrensningen) i kombinasjon med driveplikten utvilsomt et egnet virkemiddel for å oppnå det legitime, allmenne formålet om å sikre forbrukerne et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge**. Dette skyldes både særtrekkene ved det norske drosjemarkedet, variasjonene i etterspørsel etter drosjetjenester til ulike tider og steder i Norge, eksistensen av markedssvikter i det norske drosjemarkedet, samt effektene av en fjerning av behovsprøving og driveplikt (prisøkning og kvalitetsforringelse).



### 9.2.4 Vilkår 3) Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) går ikke lenger enn det som er nødvendig for å oppnå det legitime, allmenne formålet

Videre oppfyller også behovsprøvingen (antallsbegrensningen) det siste vilkåret for å være en lovlig restriksjon, dvs. at behovsprøvingen som virkemiddel er nødvendig for å oppfylle det legitime, allmenne formålet. At **behovsprøvingen er nødvendig for å oppfylle formålet**, innebærer at det ikke finnes andre alternative og mindre inngripende virkemidler som kan medvirke til at formålet om å sikre forbrukerne et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge ivaretas.

Det er i denne sammenhengen viktig å bemerke at EU-domstolen i saken C-400/08 Commission v Spain avsnitt 75 har uttalt at det **ikke er nødvendig å positivt bevise at ingen andre tenkelige virkemidler kan sikre formålet**:

*«In that regards, it should be recalled that, although it is for the Member State relying on an overriding reason in the public interest as justification for a restriction on freedom of movement to demonstrate that its legislation is appropriate and necessary to attain the legitimate objective pursued, that burden of proof cannot be so extensive as to require a Member State to prove, positively, that no other conceivable measure could enable that objective to be attained under the same conditions.»*

Det er derfor helt sentralt at norske myndigheter ikke legger en for streng bevisvurdering til grunn ved sin vurdering. Som det har fremgått av punkt 8.2.3 over, er det klart at det overordnede formålet om å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud for forbrukerne ikke kan ivaretas dersom behovsprøvingen (antallsbegrensningen) ikke gjeninnføres. Dessuten vil en driveplikt i områder og til tider med lavere eller ikke-eksisterende lønnsomhet, forutsette at sjåførene kan kompensere inntekten sin fra mindre lønnsomme og ulønnsomme markeder med inntekt fra lønnsomme markeder. For å opprettholde en slik ordning, er det helt sentralt at løyvehaverne til en viss grad beskyttes mot konkurranse i de mest lønnsomme markedssegmentene, slik antallsbegrensningen sørget for før frislippet. Som vi også har forklart over, er heller ikke andre virkemidler egnet til å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Som nevnt er det **ulemper forbundet med å la enkelte områder få mulighet til å innføre eneretter** i visse områder, ettersom dette ikke avhjelper utfordringene med å sikre tilgjengelighet på drosjer i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmentene i områder som ikke omfattes av enerettsordningen.

Dessuten vil det også være **utfordringer knyttet til kompensasjonsordninger** for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. For det første vil en kompensasjonsordning gi opphav til statsstøtterettslige problemstillinger, ettersom en statsstøtteordning må godkjennes etter EØS avtalen artikkel 61 (3) c. Vi viser i denne sammenhengen til at bl.a. EU-kommisjonens «State aid action plan – Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009» sier at **statsstøtte ikke bør være den foretrukne løsningen** dersom formålet med statsstøtte kan oppnås med mindre forvrengende tiltak. I tillegg må de eventuelle vilkårene som fastsettes for drosjetjenestene som det offentlige kjøper, **oppfylle de fire såkalte Altmark-kriteriene** som er fastsatt av EU-domstolen i saken Altmark Trans C-280/00. Oppfyllelsen av Altmark-kriteriene kan etter vårt syn bli vanskelig. Dessuten vil norske myndigheter måtte kjøpe tilgjengelighet på drosjetjenester og ikke faktiske drosjeturer, og det kan bli **utfordrende å finne metoder for å estimere tilgjengelighetsbehovet** til ulike tider og på ulike steder.

Som det fremgår av ovennevnte, er verken innføring av enerettsordninger eller kompensasjonsordninger egnet til å sikre forbrukere et tilfredsstillende drosjetilbud til alle døgnetstider og i alle områder i Norge. Vi kan heller ikke se at det finnes andre alternative virkemidler som kan ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud, og som samtidig ikke går lenger enn det behovsprøvingen gjør i dag. Vilkåret om at

behovsprøvingen som virkemiddel ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå det legitime, allmenne formålet, er derfor oppfylt.

### 9.2.5 Oppsummert

Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) ivaretar (i) et allment og legitimt formål om å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud for forbrukerne. Behovsprøvingen er videre et (ii) egnet virkemiddel for å oppnå dette formålet sammen med driveplikten, og (iii) går ikke lenger enn det som er nødvendig for å oppfylle formålet. Behovsprøvingen er derfor en lovlig restriksjon etter EØS-avtalen, og ligger derfor innenfor Norges EØS-rettslige handlingsrom.

## 9.3 SENTRALTILKNYTNINGSPLIKTEN LIGGER INNENFOR NORGES EØS-RETSLIGE HANDLINGSROM

### 9.3.1 Utgangspunkt

I ESAs grunngitte uttalelse på side 8, slår ESA fast at sentraltilknytningsplikten utgjør en restriksjon på etableringsfriheten i EØS-avtalens artikkel 31:

*«Furthermore, in those districts where there is an obligation upon taxi service providers to be connected to a taxi dispatch centre, including the corresponding requirements that follow from this affiliation, this requirement constitutes an additional restriction of the freedom of establishment.»*

Vi er enig i dette i et EØS-rettslig perspektiv. Som det vil fremgå av punkt 9.3.2 – 9.3.4 under, mener vi imidlertid at sentraltilknytningsplikten oppfylder vilkårene for å være en lovlig restriksjon, herunder at (i) sentraltilknytningsplikten er begrunnet i **legitime, allmenne formål**, at (ii) sentraltilknytningsplikten er **egnet** til å oppfylle dette formålet og at (iii) sentraltilknytningsplikten ikke går lenger enn det som er **nødvendig** for å oppfylle formålet. Også med hensyn til sentraltilknytningsplikten, mener vi at ESAs uttalelser viser at de på vurderingstidspunktet ikke hadde tilstrekkelige opplysninger om særtrekkene i det norske drosjemarkedet og systematikken i den norske drosjereguleringen. Vi viser forøvrig til at Danmark, ved dereguleringen av den danske drosjenæringen som trådte i kraft i 1. januar 2018, valgte å videreføre sentraltilknytningsplikten til løyvehavere i form av «kørselskontorer».

### 9.3.2 Vilkår 1) Sentraltilknytningsplikten er begrunnet i legitime, allmenne formål

For det første er vilkåret om at sentraltilknytningsplikten er begrunnet i legitime, allmenne formål oppfylt. ESA skriver i sin uttalelse på side 11 og 12 at **transportsikkerhet**, herunder å sikre preventiv effekt mot kriminalitet, kan aksepteres som et legitimt formål (vår utheving):

*«In addition, as regards the requirement to be affiliated with a dispatch centre, the Authority acknowledges that the grounds of **transport safety** can be relied upon as a justification for a restriction of the freedom of establishment. The Norwegian Government argues that the connection to the dispatch centre enables the centre to track the location of a given taxi at a given time and thereby also serves a **preventive effect as it deters taxi drivers from committing acts of abuse, theft or violence**. The Authority acknowledges that grounds of transport safety can in principle be relied upon as a justification for a restriction of the freedom of establishment.»*

I tillegg til formålet som ESA trekker frem, dvs. transportsikkerhet, vi vil også bemerke at sentraltilknytningsplikten kan begrunnes i **formålet om å sikre et tilfredsstillende transporttilbud i Norge**. I det følgende vil vi derfor også knytte noen kommentarer til dette formålets oppfyllelse av egnethets- og nødvendighetsvilkåret.



### 9.3.3 Vilkår 2) Sentraltilknytningsplikten er et egnet virkemiddel for å oppnå de legitime, allmenne formålene

Selv om ESA legger til grunn at **transportsikkerhet** er et legitimt, allment formål, uttaler ESA at sentraltilknytningsplikten ikke er **egnet** til å oppnå dette formålet. Dette forklarer ESA på side 13 i uttalelsen med at de oppfatter at plikten er anvendt inkonsekvent (vår utheving):

*«Finally, as regards the objective of ensuring transport safety supposedly pursued by imposing the requirement to be affiliated with a dispatch centre, **it appears inconsistent** that this affiliation requirement is not systematically imposed on all drivers in all districts. In some districts, dispatch centres are established and the affiliation requirement exists, whereas in other districts, the licence is linked to the driver's residence and no such requirement exists. As a consequence, the Authority concludes that the national legislation at issue does not pursue the stated objective of ensuring transport safety in a consistent and systematic manner and therefore cannot be considered appropriate for attaining the objective.»*

Vi oppfatter ESAs uttalelse dithen at de på vurderingstidspunktet ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om særtrekkene i det norske drosjemarkedet, eller sentralenes viktige rolle for å ivareta transportsikkerhet utover å føre kontroll på drosjenes bevegelsesmønster.

Som nevnt i punkt 9.2.3 over, oppfatter vi at ESA ikke kan ha sittet på tilstrekkelige opplysninger om de **geografiske og demografiske forholdene i Norge** da de foretok sin vurdering. Vi gjentar i denne sammenhengen at Norge er et spesielt tynt befolket og langstrakt land i europeisk målestokk. Derfor har Norge på et generelt grunnlag store områder med lav eller ikke-eksisterende lønnsomhet, hvilket medfører at det i store deler av Norge ikke er noen eller kun enkelte aktører som tilbyr drosjetjenester. Antallet drosjesjåfører i distriktene spenner derfor fra ingen eller et fåtall aktører i de ulønnsomme og mindre lønnsomme delmarkedene, til et stort antall aktører i de mest lønnsomme delmarkedene. Geografisk utgjør de mest lønnsomme områdene i Norge (herunder byene) en mindre prosentandel av Norges totale areal.

**I distriktene med et stort antall drosjesjåfører**, er behovet for sentraltilknytningsplikt tilstede. Sentralene holder blant annet oversikt over hvor drosjebilene beveger seg, og har på den måten en kontrollfunksjon som ivaretar transportsikkerheten. Dette oppfatter vi at ESA er enig i. Uten sentraler, ville de lokale myndighetene fått store utfordringer med å holde kontroll på samtlige av de enkeltstående aktørene. Utfordringene med kontroll på løyvehavere for å ivareta transportsikkerheten, er imidlertid ikke tilstede i **distriktene med bare én enkelt eller et fåtall løyvehavere**. I slike distrikter er det derfor ikke hensiktsmessig å opprette en drosjesentral.

Som det følger av dette, beror det på de faktiske forholdene i det enkelte distrikt, hvorvidt en sentraltilknytningsplikt er egnet eller om for eksempel et bostedsløyve vil ivareta transportsikkerheten på en tilfredsstillende måte. Sentraltilknytningsplikten er derfor ikke gjennomført inkonsekvent, og **vilkåret om at sentraltilknytningsplikten må være egnet til å oppnå formålet om transportsikkerhet er derfor oppfylt**. Vi mener at ESA ville konkludert med dette, dersom de hadde hatt ovennevnte opplysninger på vurderingstidspunktet.

For øvrig vil vi bemerke at **egnethetsvilkåret også ville vært oppfylt for formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge**. Drosjesentralene har i dag en viktig rolle som turformidlere, og sikrer en effektiv utnyttelse av drosjene. Sentralene har også kjøreplaner for tilsluttede løyvehavere, og sikrer dermed et godt transporttilbud gjennom hele døgnet. I tillegg følger sentralene opp at løyvehaverne overholder kjørepliktene. Enkelte sentraler ilegger også sanksjoner, dersom løyvehavere

bryter kjøreplikten som er fastsatt. Sentraltilknytningsplikten er derfor også egnet til å oppfylle det legitime formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge.

### **9.3.4 Vilkår 3) Sentraltilknytningsplikten er nødvendig for å oppfylle de legitime, allmenne formålene**

Videre mener vi at **sentraltilknytningsplikten er nødvendig for å oppfylle formålet om transportsikkerhet**. ESA gir derimot i den grunngitte uttalelsen uttrykk for at sentraltilknytningsplikten går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet om transportsikkerhet (vår utheving):

*«Furthermore the Authorities considers that the obligation for operators to be connected to a taxi dispatch centre and to comply with the corresponding requirements, such as being part of a shift plan, appears to go beyond what is necessary in order to achieve the legitimate objectives. The Norwegian Government's arguments in favour of the affiliation to a dispatch centre, such as being able to hold track of drivers and taxis in the interest of security, could be achieved in the same way with less restrictive measures, such as the requirement for taxi operators to make use of technological equipment like GPS-tracking or electronic means of identifying a taxi in connection with payment.»*

ESA legger til grunn at teknologisk utstyr, som for eksempel en GPS-sporingsenhet, kan ivareta trafiksikkerheten i like stor grad som en sentraltilknytningsplikt. Det er uansett svakheter forbundet med GPS-baserte måleinstrumenter. I dag er det for eksempel utfordringer knyttet til såkalt «spoofing», dvs. manipulerte signaler som er kraftigere enn signalene som sendes fra satellittene i GPS-konstellasjonen og som kan lage såkalte «spøkelsesruter» ved GPS-navigering. Ved oppheving av sentraltilknytningsplikten, kunne det derfor ikke utelukkes at enkelte løyvehavere ville forsøke å manipulere GPS-sporing av bilen for å unngå at bilens bevegelsesmønster registreres. Dette unngås gjennom sentraltilknytningsplikten, ved at sentralen, som en objektiv tredjepart, sørger for å innhente informasjon om drosjebilenes bevegelsesmønster. En enkeltstående løyvehaver, vil ha mindre incentiv til å følge opp en slik loggføringsplikt. Dersom hver enkelt løyvehaver selv skal sørge for loggføring og kontroll på loggføringsutstyret, vil faren være større for at loggføringen ikke gjennomføres, at det gjøres ubevisste feil eller at utstyret bevisst manipuleres. Denne **risikoen for feil eller manglende loggføring reduseres ved at sentralene foretar loggføringen** av drosjaturene. En sentraltilknytningsplikt gir derfor større grad av transportsikkerhet, hvilket legitimerer en noe større begrensning i etableringsretten.

I tillegg er det **flere av sentralenes oppgaver som i dag ivaretar transportsikkerheten, som ikke kan ivaretas av en teknologisk loggføringsmodul**, herunder å:

- skape trygghet for passasjerer i kontraktmarkedet, blant annet ved å koordinere og være mellomledd mellom sjåfør og kunde ved f.eks. pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc.,
- konkurrere om kontraktkjøring i anbudskonkurranser ved å representere et større antall løyvehavere og dermed gi kontraktmotparten trygghet for at løyvehaverne som vil utføre kontraktskjøringen er tilknyttet en seriøs sentral som stiller strenge krav til sikkerhet, kontroll og profesjonalitet,
- foreta kontroll av tilsluttede løyvehavere og eventuelt ilegge sanksjoner ved brudd på interne regler for sentralen, for eksempel ved dårlig kundebehandling, sørge for at tilsluttede løyvehavere og deres sjåførere overholder lover og regler for drosjenæringen, og eventuelt rapportere til offentlige myndigheter ved regelbrudd,
- ivareta forbrukerhensyn og transportsikkerhet, ved at kunder kan rette klager til sentralen fremfor å rette klagen direkte til drosjesjåføren eller løyvehaveren som klagen angår, ivareta forbrukerhensyn og transportsikkerhet, ved å behandle mottatte klager som objektiv tredjepart, og



- sørge for god opplæring og oppfølging av tilsluttede løyvehaverne, hvilket gir bedre kvalifiserte drosjesjåførere og høyere transportsikkerhet i drosjenæringen.

Ovennevnte oppgaver som sentralene utfører i dag, gir en vesentlig høyere grad av transportsikkerhet. Dette legitimerer dagens sentraltilknytningsplikt. Vi kan heller ikke se at det finnes andre virkemidler som kan ivareta samme grad av transportsikkerhet på en mindre inngripende måte. **Sentraltilknytningsplikten er derfor helt nødvendig for å sikre transportsikkerheten i drosjenæringen**, og nødvendighetsvilkåret er derfor også oppfylt. Vi mener at ESA ville konkludert på samme måte dersom de hadde hatt nærmere opplysninger om sentralenes rolle utover loggføring da de foretok sin vurdering.

For øvrig bemerker vi at **sentraltilknytningsplikten også er nødvendig for å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge**. I sitatet som er gjengitt over, viser ESA til at plikten til å være «*part of a shift plan*» ikke er nødvendig for å oppfylle formålet med å ivareta transportsikkerheten. Selv om plikten til å være en del av en kjøreplan isolert sett ikke er nødvendig for å oppfylle formålet om å ivareta trafiksikkerheten, er det imidlertid nødvendig for å oppnå formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Som vi redegjorde for i punkt 9.2 over, er antallsbegrensning og driveplikt helt nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. I områder med et stort antall løyvehavere, er det videre helt nødvendig at sentralene utfører oppgaven med å koordinere driveplikten og å sørge for at pliktene overholdes. Risikoen for manglende overholdelse av driveplikten er vesentlig større dersom hver enkelt løyvehaver selv er ansvarlig for overholdelsen, uten kontinuerlig kontroll av en objektiv tredjepart. I tillegg vil en drosjesentral uavhengig av driveplikten bidra til å dekke behovet for drosjetjenester ved å sørge for å sende drosjer dit enkeltstående drosjer ikke selv vil velge å kjøre. En sentral vil, uavhengig av om sentralen har plikt til det, i større grad enn enkeltstående drosjer, dekke opp behovet for drosjetjenester der disse er mindre attraktive å levere. Dessuten kan vi ikke se at teknologiske løsninger kan sørge for tilfredsstillende fordeling og tilgang på drosjetjenester i like stor grad som drosjesentralene gjør i dag. Sentraltilknytningsplikten er derfor også nødvendig for å oppnå formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge.

### 9.3.5 Oppsummert

Sentraltilknytningsplikten oppfylder vilkårene for å være en lovlig restriksjon. For det første er (i) sentraltilknytningsplikten begrunnet i **legitime, allmenne formål**. Det legitime formålet er blant annet å ivareta transportsikkerheten, og dette er akseptert av ESA. Et annet legitimt formål som kan anføres, er å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Videre er sentraltilknytningsplikten (ii) **egnet** til å oppfylle formålene om å henholdsvis ivareta transportsikkerheten og å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Til sist går ikke sentraltilknytningsplikten (iii) lenger enn det som er **nødvendig** for å oppfylle formålene om å henholdsvis ivareta transportsikkerheten og å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge.

Vi mener at ESA hadde konkludert med det tilsvarende dersom de på vurderingstidspunktet hadde hatt opplysninger om hensynene bak dagens sentraltilknytningsplikt og særtrekkene i det norske drosjemarkedet på vurderingstidspunktet.

## 9.4 OPPSUMMERING – NORGES EØS- RETTSLIGE HANDLINGSROM

Som det har fremgått av punkt 9.1 – 9.3 over, mener vi at SDs svar til ESA ikke bygger på en korrekt tilnærming til EØS-retten eller til ESAs fremsatte endringskrav i den grunngitte uttalelsen.

I utgangspunktet er vi enige i at både behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten i EØS-rettslig forstand utgjør *etableringshindringer eller restriksjoner* etter artikkel 31 (1). Likevel mener vi at både

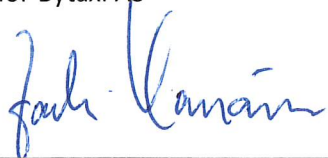
behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten oppfyller vilkårene for å være *lovlige restriksjoner*, herunder at tiltakene kan:

- begrunnes i *legitime, allmenne formål*,
- er *egnede* virkemidler for å oppnå formålene og
- er *nødvendige* virkemidler for å oppfylle formålet.

Med hensyn til oppfyllelsen av disse vilkårene, kan vi ikke se at Drosjeutvalget har forklart eller dokumentert hvordan og hvorfor drosjereguleringen i Norge var systematisert slik den var. Derfor mener vi at ESAs tidligere konklusjon om at behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten var i strid med EØS-avtalen, skyldes manglende informasjon og feilaktige forutsetninger. Når det gjelder sentraltilknytningsplikten, bemerker vi dessuten at for eksempel Danmark, ved dereguleringen av drosjenæringen som trådte i kraft i 1. januar 2018, valgte å videreføre sentraltilknytningsplikten til løyvehavere i form av «kørselskontorer».

\*\*\*

Med vennlig hilsen,  
for Bytaxi AS



Jarle Kanaris  
daglig leder

#### BILAGSOVERSIKT:

- Bilag 1** Delingsøkonomiutvalgets rapport, NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer»  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1b21cafea73c4b45b63850bd83ba4fb4/no/pdfs/nu201720170004000dddpdfs.pdf>
- Bilag 2** Rapport fra TØI, «Taxis as a Part of Public Transport» av august 2016  
[https://www.sutp.org/files/contents/documents/resources/B\\_Technical-Documents/GIZ\\_SUTP\\_TD16\\_Taxi\\_EN.pdf](https://www.sutp.org/files/contents/documents/resources/B_Technical-Documents/GIZ_SUTP_TD16_Taxi_EN.pdf)
- Bilag 3** Oslo Economics rapport av 16. mai 2017 – «Behov for antallsregulering av drosjeløyper – en samfunnsøkonomisk analyse»



<http://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2017-16-Behov-for-antallsregulering-av-drosjel%C3%B8yver-en-samfunns%C3%B8konomisk-analyse.pdf>

**Bilag 4**

Forbrukerrådets rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013»

<https://www.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2015/10/Taxiutredning.pdf>

**Bilag 5**

Konkurransetilsynets rapport «Et drosjemarked for fremtiden» av 2015

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d9d46f499ae244409d3726f763603543/rapport--konkurransetilsynet--drosje.pdf>