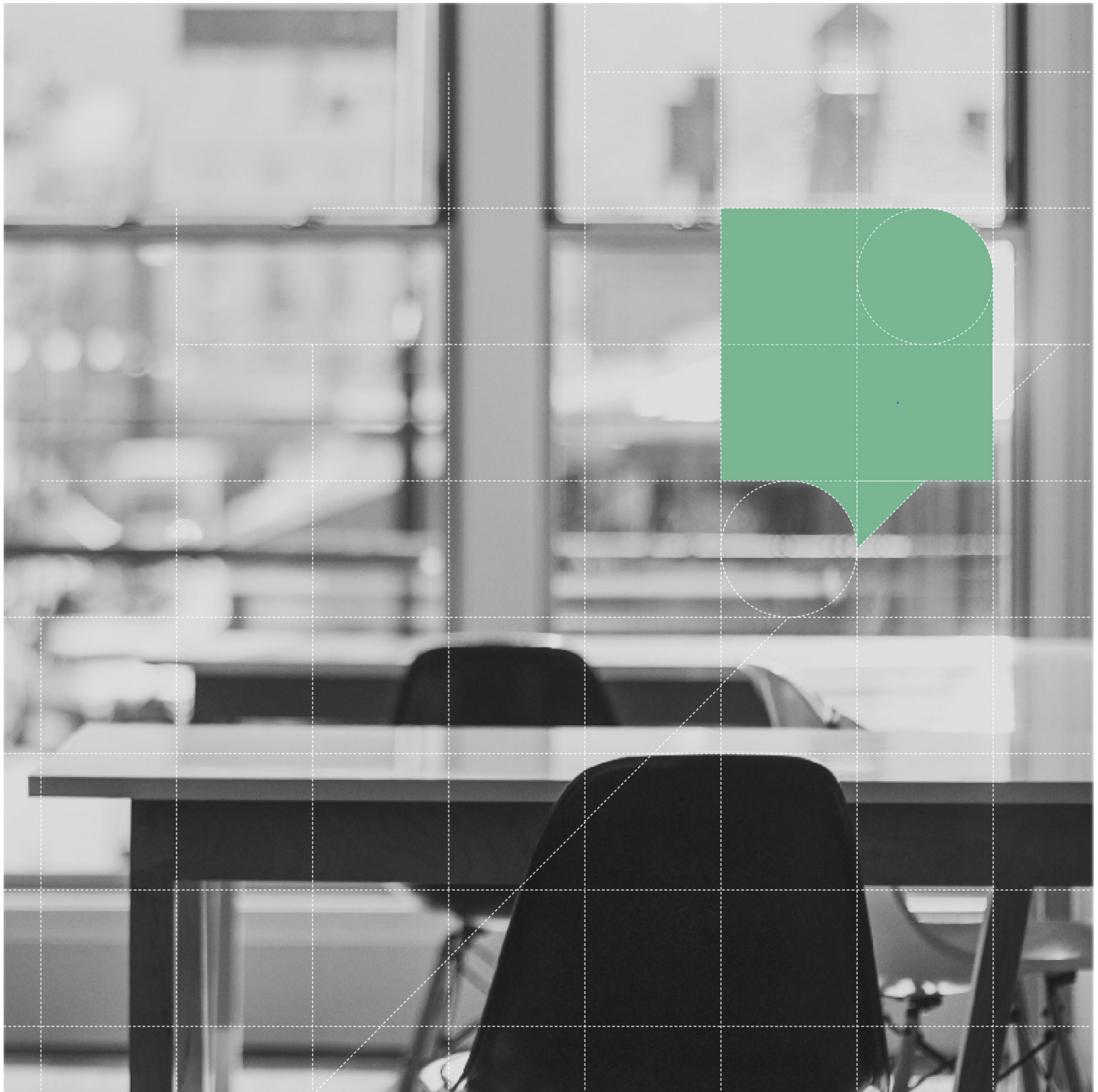


Regelrådets uttalelse

Om: **NOU 2023: 22 - På vei mot en bedre regulert drosjenæring.
Delutredning I fra Drosjeutvalget**
Ansvarlig: **Samferdselsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Samferdselsdepartementet

Deres ref.:	Vår ref.:	Vår saksbehandler:	Dato:
23/1268	23/00155	Marte Grønvold	11.09.2023

Uttalelse

Om: **NOU 2023: 22 - På vei mot en bedre regulert drosjenæring. Delutredning I**
Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Samferdselsdepartementets har sendt NOU 2023: 22 - *På vei mot en bedre regulert drosjenæring* på høring. Drosjeutvalget ble oppnevnt i mai 2022. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2023 fattet Stortinget et anmodningsvedtak der de ba regjeringen gjeninnføre plikten til å være tilknyttet en drosjesentral, driveplikt og antallsbegrensning i drosjenæringen. Utvalgets mandat ble endret som følge av anmodningen. Regelrådet mener det er uheldig at anmodningsvedtaket så spesifikt dikterer hvordan drosjenæringen skal reguleres, da dette foregriper den brede faglige vurderingen som utvalget i utgangspunktet var satt til å gjøre.

Drosjeutvalget har levert en grundig utredning. Regelrådet mener at utvalget har besvart de seks spørsmålene i utredningsinstruksen på en tilfredsstillende måte i forhold til forslagets omfang. Regelrådet mener at beskrivelsen av berørt næringsliv er god og grundig. Utvalget har utredet alternativer, inkludert andre tiltak enn sentraltilknytningsplikt. Regelrådet mener også at involveringen av berørt næringsliv er god, både gjennom representasjon i utvalget og fordi utvalget har hatt en egen nettside.

Forslaget vil gi økte kostnader for både løyvehavere og sentraler. Regelrådet antar at omstillingskostnadene vil være størst for løyvehavere som ikke er tilknyttet en sentral i dag og for plattformsselskaper hvis disse velger å bli drosjesentral. Utvalget har lagt vekt på at kravene som stilles skal være egnet til å oppnå målene med reguleringen, og at de er nødvendige for å nå målet. Det er Regelrådets inntrykk at utvalget ikke foreslår tiltak som går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå målene med forslaget. Regelrådet mener derfor at forslaget er utformet slik at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Regjeringen Støre oppnevnte 11. mai 2022 et utvalg («drosjeutvalget») som skulle gjøre «en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen og utarbeide forslag til ny regulering på området». Utvalget, som har vært ledet av Professor Hans Petter Graver, leverte første delutredning 30. juni 2023. Det er denne utredningen som nå er på høring.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2023 fattet Stortinget et anmodningsvedtak der de ba regjeringen komme med nødvendige lov- og forskriftsendringer for å gjeninnføre plikten til å være tilknyttet en drosjesentral, driveplikt og antallsbegrensning i drosjenæringen i løpet av 2023. Drosjeutvalget har bidratt i oppfølgingen av dette anmodningsvedtaket ved at de har utredet mulige løsninger for plikten til å være tilknyttet en drosjesentral, driveplikt og antallsbegrensning i drosjenæringen. Utvalget foreslår ikke endringer i driveplikt eller antallsbegrensning i denne utredningen.

Utvalget foreslår en plikt for alle innehavere av drosjeløyve til å være tilknyttet en drosjesentral. Løyvehaveren får en lovpålagt rapporteringsplikt til sentralen.

Utvalget foreslår å innføre løyveplikt for drosjesentral, og å fastsette krav til etablering, vandel og økonomi. Drosjesentralen skal samle inn, lagre og sende informasjon til myndighetene om løyvehavere som er tilknyttet sentralen, posisjonsdata for drosjeturer og priser. Sentralen skal sikre at drosjeløyvehavere følger relevant regelverk, at de har riktig forsikring, har godkjent taksameter installert, at drosjen er riktig registrerte i kjøretøyregisteret og at løyvehaver oppfyller sine plikter til rapportering og registrering.

Målene med forslagene er å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, med særlig vekt på tilbudet til sårbare grupper, i distriktene og i kontraktmarkedet. Videre er det et mål å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser, hvit økonomi, personsikkerhet, passasjerhensyn, ryddige arbeidsforhold i næringen, trafiksikkerhet og at det offentlige kan drive kontroll og tilsyn med næringen.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Forslaget berører hele drosjenæringen. Dette er en næring som består av mange små virksomheter. Drosjenæringen har de siste årene gått gjennom mange og store endringer, både som følge av flere regelverksendringer, koronapandemien og andre samfunnsendringer. Det er også politisk uenighet om hvordan denne næringen skal reguleres. Det har ført til hyppige endringer av rammevilkårene de siste årene.

Regelrådet har tidligere uttalt seg til flere andre høringer som gjelder reguleringen av drosjemarkedet. Vi mener det er viktig at drosjenæringen reguleres på en god og forutsigbar måte i årene fremover. Regelrådet har derfor valgt å uttale seg til denne høringen.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Utvalget viser til flere ulike utfordringer i dagens drosjemarked. Utviklingen i markedet siden omreguleringen i 2020 er grundig beskrevet, samtidig understreker utvalget at det er vanskelig å vurdere den fulle effekten av omreguleringen på grunn av kort tid siden reformen og koronapandemien. Regelrådet mener at problemet er tilstrekkelig beskrevet i utredningen.

Utvalget har gjort rede for hvilke mål/hensyn som ligger bak utvalgets vurderinger. Regelrådet mener det er positivt at utvalget understreker at sentraltilknytning, antallsbegrensning og driveplikt ikke er mål i seg selv, men virkemidler for å oppnå de målene som ligger til grunn for reguleringen av drosjenæringen. Regelrådet mener at målene med forslaget er tilstrekkelig utredet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Utvalget har gjort rede for dagens løyveordning og vurdert avgrensinger i denne. Regelrådet finner det positivt at utvalget også har vurdert alternativer til sentraltilknytningsplikten som anmodningsvedtaket ber om. Utvalget mener denne vurderingen er nødvendig for å oppfylle kravene i utredningsinstruksen og for å sikre at tiltaket er i tråd med EØS-retten. Regelrådet mener denne vurderingen styrker utredningen.

Utvalget har utredet ulike løsninger for sentraltilknytningsplikt, antallsregulering og driveplikt. Videre har utvalget vurdert alternative utforminger for reguleringen av drosjesentraler. Utvalget har også gjort rede for reguleringen av drosjenæringen i andre land. Regelrådet mener derfor at alternative tiltak er tilstrekkelig utredet.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Utvalget har gitt en grundig beskrivelse av drosjenæringen, drosjemarkedet og utviklingen i markedet over tid. Utvalget presenterer også mye relevant statistikk om næringen. I tillegg har Menon, på oppdrag fra utvalget, utført en kartlegging av drosjenæringen, denne kartleggingen er tilgjengelig på hørings siden sammen med utvalgsrapporten. Regelrådet mener utvalget har gitt en god og grundig beskrivelse av berørt næringsliv.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Utvalget har vurdert virkninger for løyvehavere, både de som er tilknyttet sentral i dag og de som ikke er det. Det er vurdert virkninger for både tradisjonelle drosjesentraler og plattformsselskaper. Utvalget har også vurdert mulige konkurransevirkninger i ulike delmarkeder (områder med ulik befolkningstetthet, praiemarkedet, bestillingsmarkedet og kontraktmarkedet).

Regelrådet kan ikke se at utvalget har tallfestet virkningene for næringslivet. Regelrådet mener at det burde vært mulig for eksempel å finne tall for hva en garanti på 5G kan komme til å koste for sentralene siden bankgaranti for løyver allerede er et vanlig produkt bankene tilbyr. Samlet sett mener Regelrådet at virkningene av forslaget for drosjenæringen er tilstrekkelig utredet.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

For å legge til rette for smidige overganger foreslår utvalget at løyvehavere som har drosjeløyve når reglene om sentraltilknytningsplikt trer i kraft, får en frist på seks måneder for å knytte seg til en sentral. For eksisterende drosjesentraler og andre eksisterende formidlere av drosjetjenester foreslår utvalget å gi en frist på seks måneder etter at de nye reglene trer i kraft for å oppfylle kravene til sentraler.

Det kommer frem av utredningen at det må stilles bankgaranti for å få drosjesentralløyve. Utvalget foreslår at det utarbeides et garantiformular for drosjeløyve slik det allerede er for transportløyvene.

Det er positivt at utvalget har vurdert flere forutsetninger for en vellykket gjennomgang.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Regelrådet finner et positivt at utvalget har beskrevet næringen. At de fleste drosjevirkksomhetene er enkeltpersonforetak tilsier at dette i all hovedsak er små virksomheter. Regelrådet mener at utvalget har hensyntatt næringsstrukturen på en tilfredsstillende måte i sine vurderinger.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Regelrådet synes det er positivt at representanter for ulike deler av drosjenæringen har deltatt i utvalget. Det er også positivt at utvalget har hatt en egen nettside med informasjon og mulighet til

å gi innspill. På denne bakgrunn mener Regelrådet at involveringen av berørt næringsliv fremstår som god i denne saken.

4.3 Rapporteringsbyrder

Forslaget inneholder nye rapporteringsplikter for løyvehavere (til sentralene) og for sentralene (til myndighetene). For løyvehaverne innebærer forslaget at loggføring av drosjeturer og omsetning skal rapporteres gjennom godkjent taksameter. Øvrige opplysninger skal rapporteres slik sentralen fastsetter. Drosjesentralen skal samle inn, lagre og sende informasjon til myndighetene om løyvehavere som er tilknyttet sentralen, posisjonsdata for drosjeturer og priser.

Utvalget går ikke i detalj på hvordan rapporteringen fra sentralene til myndigheten skal gjøres (format, hyppighet etc.). Regelrådet oppfordrer departementet til å legge til rette for brukervennlige, effektive og digitale løsninger i den videre oppfølgingen av forslaget.

4.4 Fremtidsrettet regulering

Drosjemarkedet har opplevd relativt store endringer de siste årene blant annet med fremveksten av plattformsselskaper. Det er positivt at plattformsselskapenes rolle i drosjemarkedet, og virkninger for disse av forslaget, drøftes av utvalget. Regelrådet synes det er interessant at utvalget skriver om mulige konsekvenser at forslaget: *«Regelverket kan innebære en ny organisering og større grad av arbeidsdeling mellom ulike aktører. Det er mulig å se for seg forretningsmodeller der formidler av drosjetjenester og sentralen ikke er den samme aktører. For eksempel at løyvehavere er tilknyttet en sentral som sikrer oppfyllelse av lovkrav, og samtidig er tilknyttet en eller flere formidlere av turer. Dette vil innebære at plattformsselskapene i større grad spesialisere seg på formidlingen, mens tradisjonelle drosjesentraler eller andre typer aktører har ansvar for å overholde pålegg fra myndighetene og eventuelt også andre operative og administrative oppgaver knyttet til driften av drosjevirkosomhet»*. Regelrådet mener det er positivt hvis regelverket kan legge til rette for nye forretningsmodeller og gjøre det mulig for ulike aktører å delta i forskjellige deler av drosjemarkedet. Det kan gjøre regelverket mer robust for fremtidige endringer og bidra til konkurranse og innovasjon i markedet, for eksempel gjennom bedre formidlingstjenester. Det kan også legge til rette for at plattformsselskapene og andre aktører kan velge å bli værende i det norske markedet og tilby spesialiserte tjenester uten at de trenger å være drosjesentraler.

Utvalget foreslår at loggføring av drosjeturer skal skje i taksametersystem. Utvalget skriver at det foreløpig ikke er fastsatt regler som gir mulighet for å bruke annen kontrollutrustning enn taksameter. Utvalget skriver at dersom det skulle komme andre kontrollutrustninger enn taksameter, så kan bestemmelsen om loggføring endres slik at en teknologinøytral utrustning kan loggføre opplysninger. Utvalget skriver også at de i delutredning II vil vurdere om andre teknologinøytrale kontrollutrustninger enn taksameter kan ivareta hensynene som ligger bak kravet til sentraltilknytningsplikt. Regelrådet mener det er positivt at utvalget har vurdert dette. Samtidig registrer vi at arbeidet med å fastsette regler som åpner for teknologinøytral utrustning ikke er i mål. Vi oppfatter det slik at dette arbeidet ligger utenfor utvalgets mandat, og at det foregår et arbeid med dette i Samferdselsdepartementet. Vi viser ellers til [Regelrådets uttalelse \(link\)](#) til *høringen om endringer i flere forskrifter for å legge til rette for kontrollutrustning som et alternativ til taksameter i drosje*.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Det ble lagt opp til en evaluering av omreguleringen fra november 2020 tre år etter ikrafttredelse. Utvalget skriver at det har gått relativt kort tid siden regelverksendringene. I tillegg, har særegne forhold inntruffet slik som koronapandemien. Dette har gjort det vanskelig å vurdere virkningene av regelverksendringene isolert.

Regelrådet vil anbefale at departementet planlegger en evaluering når reglene har virket en stund. Dette vil gi bedre grunnlag for å gjøre endringer i fremtiden hvis det viser seg at regelverket ikke gir tilstrekkelig måloppnåelse eller gir utilsiktede negative effekter.

4.6 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Utvalget ble i utgangspunktet gitt et relativt bredt og åpent mandat. Det står blant annet i mandatet: *«På bakgrunn av utfordringene i drosjemarkedet over tid, med svært ulike syn på hvordan utfordringene bør løses, skal det foretas en grundig og helhetlig gjennomgang av rammeverket/regelverket. Det må være et mål å unngå behov for hyppige og store endringer i fremtiden»*. Regelrådet mener at dette er en god målsetning da hyppige regelverksendringer i seg selv innebærer en omstillingskostnad for næringslivet, blant annet ved at næringsdrivende må bruke ressurser på å sette seg inn i nytt regelverk.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2023 fattet Stortinget et anmodningsvedtak der de ba regjeringen gjeninnføre plikten til å være tilknyttet en drosjesentral, driveplikt og antallsbegrensning i drosjenæringen. Utvalget var allerede oppnevnt da anmodningsvedtaket ble fattet, men utvalgets mandat ble endret som følge av anmodningen. Regelrådet mener det er uheldig at anmodningsvedtaket så spesifikt dikterer hvordan drosjenæringen skal reguleres, da dette foregriper den brede faglige vurderingen som utvalget i utgangspunktet var satt til å gjøre.

Regelrådet er kjent med at utvalget skal jobbe videre med å følge opp sitt mandat, og komme med en delutredning II. Regelrådet mener det er viktig at hele regelverket vurderes under ett når det skal tas en endelig beslutning i saken. En oppdelt beslutningsprosess kan gjøre at de samlede virkningene at forslagene ikke blir tilstrekkelig vurdert, og det kan føre til ytterligere usikkerhet for drosjenæringen.

Regelrådet registrerer at høringen ble publisert 30. juni med høringsfrist 11. september. Gitt at høringsfristen løper i sommerferien, mener Regelrådet at høringsperioden burde vært lenger. Vi viser til utredningsinstruksens punkt 3-3 om høring, som sier at: *«Høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker»*. Dette er en omfattende høring og det er demokratisk viktig å gi høringsinstansene tilstrekkelig med tid til å sette seg inn i saken og gi innspill.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Forslaget vil gi økte kostnader for både løyvehavere og sentraler. Regelrådet antar at omstillingskostnadene vil være størst for løyvehavere som ikke er tilknyttet en sentral i dag og for plattformsselskaper hvis disse velger å bli drosjesentral. Regelrådet mener imidlertid at utvalget på en god måte har utredet alternativer til forslaget og at utvalget begrunner forslagene godt.

Utvalget har lagt vekt på at kravene som stilles skal være egnet til å oppnå målene med reguleringen, og at de er nødvendige for å nå målet. Det er Regelrådets inntrykk at utvalget ikke foreslår tiltak som går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå målene med forslaget. Regelrådet mener derfor at forslaget er utformet slik at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.