

# Regelrådets uttalelse

Om: **NOU 2024:15 - En bedre regulert drosjenæring**  
**Delutredning II fra Drosjeutvalget**  
Ansvarlig: **Samferdselsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Samferdselsdepartementet

Deres ref.:	Vår ref.:	Vår saksbehandler:	Dato:
24/11956	24/00183	Marte Grønvold	03.10.2024

## Uttalelse

Om: **NOU 2024:15 - En bedre regulert drosjenæring - delutredning II fra Drosjeutvalget**  
Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har vurdert drosjeutvalgets andre delutredning *NOU 2024: 15 – En bedre regulert drosjenæring*. Det er Samferdselsdepartementet som har sendt utredningen på høring. Utvalget foreslår krav om internkontroll for løyvehavere og drosjesentraler. De foreslår videre at løyvehavere kun skal være tilknyttet én sentral, men at den kan være tilknyttet flere formidlere. Utvalget følger også opp tidligere arbeid med alternativ til taksameter og foreslår teknologinøytrale krav til kontrollutrustning i drosje.

Utvalget har levert en omfattende utredning. Problem- og mål er gjort rede for, og det er utredet flere alternative tiltak for å nå målet. Den berørte næringen er beskrevet og virkninger for drosjenæringen, både løyvehavere og sentraler, er utredet. Samlet sett mener Regelrådet forslaget er tilstrekkelig utredet.

Utvalget foreslår å innføre internkontrollplikt for næringen. En internkontrollplikt vil gi økte kostnader for både løyvehaverne og sentralene. Siden forslaget påfører næringen nye kostnader er det viktig at tiltaket evalueres. En evaluering vil gi bedre grunnlag for å gjøre endringer i fremtiden hvis det viser seg at regelverket ikke gir tilstrekkelig måloppnåelse, gir utilsiktede negative effekter eller det skjer endringer i næringen som gjør at reguleringen ikke lenger fungerer hensiktsmessig. I tillegg mener Regelrådet teknologinøytrale krav på sikt kan være med å redusere kostnadene.

Det er vanskelig å konkludere om hvordan drosjenæringen skal reguleres for å oppnå best mulig måloppnåelse til lavest mulig kostnad. Regelrådet mener imidlertid utvalget har levert en grundig utredning med en omfattende utredning av alternativer og en godt begrunnet anbefaling.

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

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos  
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 har vært ledet av Professor Hans Petter Graver og leverte første delutredning 30. juni 2023. I første delutredning foreslo utvalget blant annet en plikt for alle innehavere av drosjeløyve til å være tilknyttet en drosjesentral. Regelrådet ga en grønn uttalelse til utvalgets første delutredning ([les uttalelsen på regelradet.no](#)).

Andre delutredningen, som nå er sendt på høring, supplerer forslagene i den første delutredningen. Utvalget foreslår i denne delutredningen:

- En internkontrollplikt for løyvehavere og sentraler. Sentralene får det overordnede ansvaret for å organisere dette.
- At løyvehaver kun skal være tilknyttet én sentral, men at den kan være tilknyttet flere formidlere.
- Teknologinøytrale krav til kontrollutrustning i drosjen, som kan åpne for andre teknologiske løsninger enn taksameter.
- Å videreføre gjeldende system som gir fylkeskommunen hjemmel til å tildele eneretter der det er nødvendig for å sikre drosjetilbudet, med enkelte tilpasninger.
- Å tydeliggjøre fylkeskommunens ansvar for å vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet, og at vurderingen skal gjøres ut fra transporttilbudet som helhet.

Utredningen inneholder en relativt omfattende dissens fra utvalgsmedlem Widme som er grunnleggende uenig med flertallet i utvalget.

## 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. Drosjenæringen består av mange små virksomheter, og de fleste av disse er enkeltpersonforetak. Drosjenæringen har de siste årene gått gjennom mange og store endringer, blant annet som følge av flere regelverksendringer, koronapandemien og andre samfunnsendringer. I tillegg er det politisk uenighet om hvordan drosjenæringen skal reguleres. Det har ført til hyppige endringer av rammevilkårene de siste årene.

Regelrådet har uttalt seg til flere av høringene som gjelder reguleringen av drosjemarkedet. Det er viktig at drosjenæringen reguleres på en forutsigbar måte i årene fremover som gjør det mulig å videreutvikle næringen på en god måte. 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**

Utvalgets mandat legger klare føringer for problem- og målbeskrivelsen. Utvalget er bedt om å ta stilling til flere ulike problemstillinger, mål og hensyn. Utvalget har gjort rede for utviklingen i drosjemarkedet, og har innhentet en rapport fra Oslo Economics om kartlegging av arbeidsforhold i drosjenæringen. Regelrådet mener samlet sett at problem og mål er tilstrekkelig utredet.

#### **3.2 Utredning av alternative tiltak**

Utvalget har i utredningen vurdert seks ulike hovedmodeller med tilhørende undervarianter. Hovedmodellene representerer prinsipielt sett ulike måter å regulere på, blant annet eneretter, innkjøp, antallsbegrensning, støtteordninger og kvalitetskrav. I tillegg har utvalget vurdert flere andre supplerende tiltak. Det er i tillegg en omfattende dissens som skisserer et alternativ til flertallets forslag.

Videre har utvalget i noen grad vist til reguleringer i andre land. Utvalget har også vurdert forholdet til blant annet EØS-retten og anskaffelsesregelverket. Regelrådet mener samlet sett at alternative tiltak er tilstrekkelig utredet i denne saken.

#### **3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv**

Oslo Economics har på oppdrag fra utvalget utført en kartlegging av arbeidsforhold i drosjenæringen. Utvalget har, blant annet med bakgrunn i utredningen fra Oslo Economics, gitt en grundig beskrivelse av drosjenæringen, drosjemarkedet og utviklingen i markedet over tid. Utvalget presenterer også relevant statistikk om næringen. Regelrådet mener at utvalget har gitt en god og grundig beskrivelse av berørt næringsliv.

#### **3.4 Utredning av virkninger for næringslivet**

Utvalget har kvalitativt utredet virkninger av de ulike forslagene både for løyvehaverne, sentralene og drosjekundene. Konkurransenvirkninger og virkninger for små virksomheter er også vurdert. Utvalget viser også til utredningen av virkninger i første delutredning. Sett under ett mener Regelrådet virkninger er tilstrekkelig utredet gitt forslagets omfang.

#### **3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Departementet har vurdert en del forutsetninger for en vellykket gjennomføring, blant annet knyttet til tilsyn og kontroll. Utvalget skriver at forslaget om internkontroll vil medføre oppstartskostnader for det offentlige. Utvalget legger også vekt på behovet for økt kompetanse og ressurser til fylkeskommunene. Regelrådet mener det er viktig i det videre arbeidet at det settes av nok ressurser til de offentlige myndighetene som skal følge opp regelverket.

Det er viktig at myndighetene gir god veiledning til den nye forskriften om internkontroll. Det kan lette byrdene for sentralene og løyvehaverne hvis det kommer klart frem hvordan de kan overholde de nye kravene til internkontroll, for eksempel hvor omfattende dokumentasjonen skal være.

## **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 bestepraksis 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.

Utvalget har beskrevet drosjemarkedet, inkludert konkurranseeffekter for små og nyetablerte virksomheter. Det fremgår av utredningen at drosjemarkedet består av mange små bedrifter, at de fleste løyvene er tatt ut av enkeltpersonforetak og at et flertall av løyvehaverne kun har ett drosjeløyve. Sentralene er imidlertid færre og større virksomheter.

Utvalget har i utredningen vurdert virkningene for små virksomheter. Utvalget skriver blant annet at det kan være vanskelig for små sentraler og løyvehavere å delta i offentlige anbud når det er snakk om store kompliserte kontrakter. Utvalget skriver også at internkontrollplikten vil gi kostnader for sentralene. Utvalget antar at kostnadene sannsynligvis vil føres videre til løyvehavere, og til slutt til kundene. Regelrådet mener at flere oppgaver til sentralene kan gi opphav til stordriftsfordeler, som isolert sett kan føre til at det blir færre og større sentraler. Stordriftsfordeler i næringen ble grundig drøftet i utvalgets første delutredning.

### **4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

Utvalget har vært bredt sammensatt med representanter for ulike deler av drosjenæringen, i tillegg til arbeidsgiverorganisasjoner. Regelrådet finner det positivt at ulike deler av drosjenæringen har vært representert i utvalget. Det er også positivt at utvalget har hatt en egen nettside med informasjon og mulighet til å gi innspill. Regelrådet mener derfor at involveringen av berørt næringsliv fremstår som god i denne saken.

### **4.3 Fremtidsrettet regulering**

Utvalget har drøftet sentrale utviklingstrekk i bransjen, blant annet elektrifisering, digitalisering og automatisering.

Utvalget har også vurdert krav til kontrollutrustning i drosje. Utvalget viser til at det er viktig å utarbeide et regelverk som står seg over tid og er teknologinøytralt. Forslag om alternativ til taksameter har vært på høring to ganger tidligere, både i 2020 og 2021. Regelrådet finner det

positivt at utvalget har fulgt opp arbeidet med teknologinøytrale krav til kontrollutrustning i drosje.

#### **4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket**

Regelrådet kan ikke se at utvalget har vurdert fremtidig evaluering av regelverket. Regelrådet vil anbefale at departementet planlegger en fremtidig evaluering av regelverket når har fått virke en stund. En evaluering vil gi bedre grunnlag for å gjøre endringer i fremtiden hvis det viser seg at regelverket ikke gir tilstrekkelig måloppnåelse, gir utilsiktede negative effekter eller det skjer endringer i næringen som gjør at reguleringen ikke lenger fungerer hensiktsmessig.

Utvalgets foreslår at løyvehavere skal være tilknyttet kun én sentral, men flere formidlere. Utvalget skriver at det dersom det oppstår en situasjon der sentralene krever eksklusiv rett til formidling kan det gi økt markedsrett til sentralene. Utvalget foreslår at myndighetene bør innføre ytterligere regulering hvis dette blir tilfelle. Hvis krav om å være tilknyttet en sentral innføres er det viktig at myndighetene følger med på markedet for å sikre at løyvehavere fortsatt kan være tilknyttet flere formidlere.

#### **4.5 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen**

Drosjenæringen har vært gjenstand for flere store regelverksendringer de siste årene. I tillegg har det kommet til nye aktører med forretningsmodeller som skiller seg fra den tradisjonelle drosjenæringen. Sett i lys av dette mener Regelrådet at det har vært fornuftig å sette sammen et bredt sammensatt offentlig utvalg for å gjennomgå reguleringen av næringen.

Drosjeutvalget har vært bredt sammensatt av fagpersoner og representanter fra flere ulike arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. I utgangspunktet fikk utvalget et relativt bredt og åpent mandat. Begge deler er et godt utgangspunkt for å kunne gjøre en god utredning. 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 påpekte i sin uttalelse til første delutredning at 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. Også denne gangen har utvalget fått tilleggsoppgaver, og de skriver selv at det har blitt knapt med tid.

Det er uenigheter om hvilke problem som eksisterer i drosjenæringen, og hvordan disse bør løses. Det er uenigheter både politisk, og mellom ulike deler av næringen. Dissensen til utvalgsmedlem Widme, med påfølgende kommentar fra tre andre utvalgsmedlemmer, illustrerer denne uenigheten. De grunnleggende uenighetene om både prioriteringer og mål fjerner ikke det faktum at utvalget samlet sett har levert en grundig utredning. Regelrådet mener utredning utgjør et godt beslutningsgrunnlag for Stortinget der virkninger og uenighet belyses.



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

Utvalget foreslår å innføre internkontrollplikt for næringen. En internkontrollplikt vil gi økte kostnader for både løyvehaverne og sentralene. Siden forslaget påfører næringen nye kostnader er det viktig at tiltaket evalueres. En evaluering vil gi bedre grunnlag for å gjøre endringer i fremtiden hvis det viser seg at regelverket ikke gir tilstrekkelig måloppnåelse, gir utilsiktede negative effekter eller det skjer endringer i næringen som gjør at reguleringen ikke lenger fungerer hensiktsmessig. I tillegg mener Regelrådet teknologinøytrale krav på sikt kan være med å redusere kostnadene.

Det er vanskelig å konkludere om hvordan drosjenæringen skal reguleres for å oppnå best mulig måloppnåelse til lavest mulig kostnad. Regelrådet mener imidlertid utvalget har levert en grundig utredning med en omfattende utredning av alternativer og en godt begrunnet anbefaling.