

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
286/2024	Fylkesrådet	01.10.2024

Høring - NOU 2024:15 - En bedre regulert drosjenæring - delutredning II fra Drosjeutvalget

Sammendrag

NOU 2024:15 "En bedre regulert drosjenæring" gir en omfattende gjennomgang av drosjereguleringen i Norge, med fokus på å forbedre drosjetilbudet og reguleringene knyttet til drosjenæringen. Fylkeskommunene spiller en relativt sentral rolle i denne sammenhengen.

Det overordnede målet for transportpolitikken er et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050, jf. «*Nasjonal transportplan 2025–2036*». Drosjene og de tjenester som de tilbyr inngår som et viktig element i transportpolitikken. Et velfungerende drosjemarked har betydning både for det offentlige, som en betydelig bestiller av drosjetjenester, og for privatkunder som er avhengig av dette servicetilbudet.

I sin første delutredning foreslo Drosjeutvalget en sentraltilknytningsplikt. Dette ble fulgt opp av Stortinget med endring i yrkestransportloven ved lovvedtak 46 (2023–2024). I denne utredningen bygger utvalget videre på dette og foreslår flere konkrete plikter for sentralen og krav til kontrollutrustning i drosjer. Siktemålet er å bidra til ryddige arbeidsforhold, bedre vern for forbrukere, legge til rette for hvit økonomi i næringen samt å øke sikkerheten for passasjerer og sjåførere. I tillegg foreslår utvalget virkemidler for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, med særlig vekt på å sikre tilbudet i distriktene. Endelig vurderer utvalget løsninger for å motvirke de spesifikke problemene i byene knyttet til at et for stort antall drosjer til tider utgjør en for stor belastning i enkelte områder.

Det er foreslått at fylkeskommunene som løyvemyndighet får flere virkemiddel til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud og kontrollmyndighet til å føre tilsyn med drosjesentralene sin internkontroll.

Utvalget foreslår at Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, eventuelt i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, tar initiativ til å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlig betalt transport, inkludert kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet. Utvalget foreslår videre at Kommunal- og distriktsdepartementet og Samferdselsdepartementet tar initiativ til at det blir gjort en utredning av behovet for økt overføring av midler til fylkeskommunene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

Fylkeskommunen er i hovedsak positiv til de foreslåtte endringene, da dette vil gi myndighetene en bedre oversikt over drosjemarkedet, og at det etableres gode verktøy for å gjøre tiltak der det

er behov i markedet. Endringene i drosjereguleringer vil medføre større ansvar og flere oppgaver til fylkeskommunen. Det vil være avgjørende å tilføre fylkeskommunen administrative ressurser og økonomiske midler for å ivareta de nye oppgavene og det forutsettes at staten følger opp med tilstrekkelig økt bevilgning til dette.

Bakgrunn

Drosjeutvalget ble oppnevnt 11. mai 2022 av Samferdselsdepartementet for å foreta en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen, og utarbeide forslag til ny regulering av næringen. Utvalgets mandat har etter dette blitt justert flere ganger av Samferdselsdepartementet. På bakgrunn av endringene i mandatet har arbeidet blitt delt i to.

Første delutredning ble lagt frem 30. juni 2023 med tittelen NOU 2023:22 «*På vei mot en bedre regulert drosjenæring*». Første delutredning omhandler å vurdere hvordan Stortingets anmodning til regjeringen om å gjeninnføre sentraltilknytningsplikt, driveplikt og antallsregulering kan følges opp. [I denne første delutredningen foreslår utvalget å innføre sentraltilknytningsplikt for løyvehavere.](#)

Utvalget legger nå fram sin andre delutredning som gjelder tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, krav til taksameter- og kontrollutrustning, innholdet i sentraltilknytningsplikten, arbeidsforhold og kontroll og tilsyn med næringen.

Problemstilling

Drosjeutvalget har fått mandat til å gjøre en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen og utarbeide forslag til ny regulering på området, herunder:

- Vurdere ulike tiltak for å sikre et godt drosjetilbud i hele landet, inkludert for grupper som er særlig avhengig av drosje.
- Vurdere hvilke krav som skal stilles for å sikre en seriøs drosjenæring som gir trygghet for kundene, gode arbeidsforhold og bidrar til hvit økonomi.
- Vurdere tiltak for å sikre kontroll og tilsyn med næringen.
- Vurdere om det er behov for å sette flere krav til taksametersystemet og bestillingssystemet for drosjer, herunder om det er behov for ytterligere tiltak for å sikre tilstrekkelig informasjon for å fastsette skattegrunnlag og sikre GNSS-sporing i drosjer.

Regulering av drosjenæringen må skje innenfor handlingsrommet nasjonale og internasjonale regler setter. Når det gjelder drosjeregulering vil det særlig være EØS-avtalen som må hensyntas av lovgiver.

Drøfting

Drosjemarkedet er ikke nasjonalt, men består i realiteten av en rekke lokale markeder. Disse markedene har ulike egenskaper. Det innebærer at utfordringer knyttet til tilbudet av drosjetjenester i ulik grad er til stede i ulike markeder, og at behovet for korrigerende tiltak også er forskjellig.

I distriktene kan manglende tilbud være et problem, mens det i større byområder er en overetablering av aktører i markedet. Innkjøpere av drosjetjenester (helseforetak, kommuner og fylkeskommuner m.fl.) har utfordringer med innkjøp av drosjetjenester i mindre markeder. Dette

kan gi seg utslag i manglende konkurranse, høye priser og lav kvalitet. I noen tilfeller er det vanskelig å få tilbud på kontraktskjøring i det hele tatt.

Drosjenæringen blir gjerne omtalt som en risikonæring når det gjelder overholdelse av lover og regler. Det juridiske rammeverket drosjenæringen skal forholde seg til er fragmentert og til dels komplisert å ha oversikt over. Det er i stor grad manglende overholdelse av eller kunnskap om regelverket fra aktørenes side, kombinert med manglende prioritering av tilsyn og kontroller fra de offentlige myndighetene som bidrar til å opprettholde drosjenæringen som en risikonæring.

Drosjenæringen har fortsatt en del gjennomgående problemer med arbeidsmiljøet for både løyvehavere og sjåførere, og med ivaretagelse av arbeidstakerrettigheter ellers. Utvalget mener at det er viktig å sørge for de reglene som allerede finnes, blir fulgt. Ytterligere særregulering om arbeidstid, lønn mv. synes ikke nødvendig, det er viktigere at gjeldende regelverk blir fulgt. Utvalget har derfor kommet frem til at det er mer hensiktsmessig å gå videre med tiltak innenfor kontrollsystemer for å sikre etterlevelse av regelverket.

Utvalget legger opp til flere endringer av yrkestransportloven og yrkestransportforskriften i denne utredningen.

§ 9 andre ledd

Den som har drosjeløyve må være tilknyttet en drosjesentral. Drosjeutvalget foreslår endringer som skal sikre at en løyveinnehaver ikke kan være tilknyttet mer enn en sentral, men løyvehaveren kan være tilknyttet flere formidlere. Dette kan være positivt for løyveinnehaverne, ved at de da bare må rapportere til en sentral og forholde seg til ett internkontrollsystem.

Det er en plikt for løyvehaver til å sikre at betaling for bestilte turer blir registrert i godkjent kontrollutrusting hos drosjesentralen. Ordet «taksameter» er byttet ut med godkjent «kontrollutrustning». Bestemmelsen åpner for at løyvehaver kan bruke en annen kontrollutrustning enn taksameter. I dag er det kun taksameter som oppfyller alle funksjonene som er lagt til kontrollutrustninga, men krav om taksameter vil ikke være teknologinøytralt. Ved å ikke pålegge bruk av taksameter, men det teknologinøytrale begrepet «kontrollutrustning», vil det kunne utvikles nye framtidsrettede og gode løsninger. Det er foreslått at Justervesenet skal godkjenne og kontrollere kontrollutrustingene.

§ 9 a. Eneretter for drosjetransport

Fylkeskommunen kan tildele tilskudd eller enerett for å tilby drosjetjenester når det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet i hele eller deler av fylket. Bestemmelsen er en videreføring fra gjeldende enerettssystem, men med enkelte viktige endringer. Bestemmelsen åpner nå for at eneretter ikke lengre må avgrenses til en eller flere kommuner, men kan knyttes til et nærmere definert område i fylket. Endringen gir fylkeskommunene anledning til å knytte eneretten til et konkret område hvor det er behov for tiltak. Når enerettene følger andre grenser enn kommunegrensene, må det fastsettes tydelige kriterier for avgrensningen av området.

Tilskudd og enerett kan kombineres. Terskelverdiene i yrkestransportforskriften § 48 a blir foreslått opphevet (områder med 20000 innbyggere eller flere, befolkningstetthet på 80 innbyggere per km² eller høyere), for å gi fylkeskommunene større fleksibilitet ved tildeling av enerett. Det forutsettes at fylkeskommunene gjør grundige vurderinger ved fastsettelse av enerettsområder, for ikke å komme i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri rett til

etablering.

Det er positivt at fylkeskommunene med dette gis flere virkemidler og større fleksibilitet for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud også i de deler av fylket hvor drosjetilbudet er svakt utviklet.

§ 9 b. Drosjetilbud i enkeltturmarkedet

Bestemmelsen fastsetter at fylkeskommunen skal vurdere om det er et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet i fylket, som del av et helhetlig transporttilbud. Selv om fylkeskommunen skal vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet, innebærer ikke dette at det blir fastsatt minstekrav til drosjetilbudet, eller at fylkeskommunene får plikt til å sørge for at det er drosjetilbud overalt og til enhver tid. Behovet for drosjetilbud skal ses i sammenheng med det helhetlige transporttilbudet i et område, og veies opp mot tilgjengelige ressurser. Fylkeskommunen skal vurdere behovet i samråd med kommunene.

Fylkeskommunen kan sette i verk tiltak for å sikre tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenestene i enkeltturmarkedet, dersom det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende transporttilbud. Bestemmelsen gir fylkeskommunene frihet til å velge de virkemidlene som er best tilpasset de lokale forholdene og behovet for drosjetransport. Mulige tiltak omfatter blant annet kontrakt om plikt til offentlig tjeneste i enkeltturmarkedet, kompensert med kjøp og/eller enerett, tilskuddsordninger, samordning av kontrakter om drosjetjenester og drift av drosjetjenester i egenregi.

Fylkeskommunen og andre offentlige innkjøpere, får en plikt til å vurdere og ta hensyn til virkningene det vil ha på øvrige deler av drosjetilbudet og eventuelt andre deler av transporttilbudet når de inngår kontrakt om drosjetjenester. Andre offentlige innkjøpere i området kontrakten gjelder skal høres før kontrakten blir lyst ut. Bestemmelsen skal gi incentiver til samordning på tvers av forvaltningsnivå, men pålegger ikke plikt til samordning av kontrakter.

Det framstår som positivt at fylkeskommunen som løyvermyndighet får et utvidet ansvar til å vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet som en del av et helhetlig transporttilbud, og økt mulighet til å sette i verk tiltak. Det framstår som fornuftig å legge opp til bedre samordning på tvers av forvaltningsnivå, ved at offentlige aktører og innkjøpere av drosjetjenester skal høres før utlysning av anbud.

§ 9 f. Internkontroll og tilsyn

Bestemmelsen pålegger sentralene en plikt til å sørge for at det innføres og utøves internkontroll i egen virksomhet og i virksomheten til løyvehavere som er knyttet til sentralen. Internkontrollsystemet erstatter ikke primærpliktene som ligger på den enkelte løyvehaver, men innfører en systemplikt på sentralen for å sikre at løyvehavere, sjåførere og sentraler selv oppfyller sine forpliktelser. Internkontrollen skal sikre at aktivitetene til løyvehaverne og sentralen er planlagt, organisert, utført og vedlikeholdt i samsvar med kravene i regelverket.

Det blir videre lovfestet at fylkeskommunen ved løyvermyndigheten skal føre nødvendig tilsyn med sentralene i arbeidet med internkontrollsystemet. Fylkeskommunen får hjemmel til å treffe vedtak om retting der sentralen ikke oppfyller krav eller ikke etterlever pliktene som følger av internkontrollregelverket. Fylkeskommunen skal sette en frist for retting. Dersom pålegget om retting ikke etterleveres, kan løyvet trekkes tilbake. Nærmere regler om internkontroll fastsettes i forslag til ny «forskrift om internkontroll i drosjenæringen» i medhold av yrkestransportloven § 9 i.

Innføring av internkontroll i drosjenæringa har til hensikt å fremme forbedringsarbeid hos sentral og løyveholder og sikre at gjeldende regelverk og lovkrav blir fulgt. Krav om internkontroll og gjennomføring av tilsyn må forventes å bidra til økt bevissthet og etterleving av regelverket som gjelder for drosjebransjen. Dette kan gi ryddigere forhold i næringen, bedre kvalitet på tjenestene og bedre ivaretagelse av kundene.

Fylkesrådets vurdering

Reguleringsendringene i 2020 innebar at viktige begrensninger på etablering falt bort og ga også større frihet i hvordan tilbudet skulle organiseres.

I Norge har drosjenæringen tradisjonelt hatt en viktig rolle i det samlede kollektivtilbudet. Slik er det fortsatt. En drøfting av rammene for næringen må derfor hensynta eventuelle politiske målsettinger knyttet til næringens rolle i det samlede kollektivtilbudet og betydningen av de samfunnsoppgaver dette skal løse.

Det er et politisk mål at drosjereguleringen skal bidra til å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud. For private drosjekunder er manglende tilbud først og fremst et problem i distriktene, og i noen grad et problem i mindre tettsteder. I byer med større befolkningsgrunnlag er manglende tilbud ikke en utfordring.

Innkjøpere av drosjetjenester, særlig helseforetak, kommuner og fylkeskommuner, har utfordringer med innkjøp av drosjetjenester i mindre markeder hvor det er få potensielle tilbydere.

Ryddige arbeidsforhold i næringen er ett viktig hensyn som bør legges til grunn for en helhetlig regulering av drosjemarkedet. Sentraltilknytningsplikten vil kunne bidra til ryddigere arbeidsforhold i næringen.

Mange nye aktører har kommet inn i drosjemarkedet etter omreguleringen i november 2020, særlig i og rundt de største byene. Arbeidsvilkårene i drosjenæringen var vanskelige tidligere, og er fortsatt vanskelige etter omreguleringen. Utviklingen er mer negativ i de største byene, enn i distriktene. Næringen har fortsatt gjennomgående problemer med hensyn til arbeidsmiljøet for både løyveholdere og sjåfører, og med ivaretagelse av arbeidstakerrettigheter ellers. En av grunnene til dette er at kompetansenivået generelt er lavt når det gjelder offentlige krav for en stor del av aktørene.

Næringen er vanskelig å kontrollere, både på grunn av det store antallet aktører og på grunn av at sjåførene opptrer isolert på arbeidsplassen. Offentlig kontroll med næringen er svært ressurskrevende, og den offentlige kontrollmyndigheten er spredt på en rekke myndigheter. Det er viktig å sikre at gjeldene regelverk og de kollektive avtalene som finnes blir fulgt. Ytterligere særregulering om arbeidstid, lønn mv. synes ikke nødvendig, og det er mer hensiktsmessig å gå videre med tiltak innenfor kontrollsystemer for å sikre etterlevelse av regelverket

Samordning av offentlig betalt transport der det ligger til rette for det, inkludert kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet, kan bidra til at befolkningen i store deler av fylket kan få bedre mobilitet, bedre utnyttelse av samfunnets ressurser og bidra til at drosjenæringen får mer forutsigbare rammer og bedre inntjening.

Manglende drosjetilbud i distriktene og for sårbare grupper er en betydelig utfordring. Fylkeskommunene må ha tilstrekkelig ansvar og virkemidler for å sikre et tilfredsstillende tilbud.

Det er behov for en helhetlig tilnærming som inkluderer både enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet. Forslaget legger til rette for en fleksibel og tilpasset tilnærming som kan møte lokale behov og utfordringer.

Medvirkning

Medvirkningsrådene er invitert til å komme med innspill til høringen.

Konsekvenser

Økonomiske og personellmessige konsekvenser

Forslaget gir fylkeskommunene et tydelig ansvar for å vurdere og sikre drosjetilbudet.

Det anslås at det vil kreves økte ressurser (administrative og økonomiske) i fylkeskommunene for å vurdere og iverksette hensiktsmessige tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Fylkeskommunene må tilføres nye midler over statsbudsjettet for at de skal kunne ivareta de foreslåtte oppgavene på en hensiktsmessig måte. Det må understrekes at kostnader for å etablere tiltak og støtteordninger i områder med manglende drosjetilbud, vil øke utgiftene for fylkeskommunen. Dette kan vanskelig gjennomføres uten at fylkeskommunen tilføres friske midler.

Den må antas at fylkeskommunene vil trenge veiledning/retningslinjer om rammene for bruk av tiltak – utvalget anbefaler at dette kan skje enten ved at fylkeskommunene går sammen om å utarbeide nødvendige retningslinjer eller at departementene tar ansvaret for å utarbeide veiledninger.

Fylkeskommunene kan påregne å måtte tilegne seg ny kompetanse på systemrevisjoner (internkontroll) og det vil kreve økte ressurser for å gjennomføre tilsyn på en hensiktsmessig måte.

Andre konsekvenser

Endret drosjeregulering gir økt mulighet for å tilpasse tiltakene til lokale behov og sikre et bedre drosjetilbud for innbyggerne. Dette vil forhåpentligvis bidra til et bedre drosjetilbud i distriktene og for sårbare grupper som er avhengig av denne typen transport.

Vedtakskompetanse

Det vises til Fylkesting-sak 31/2020 – Reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget, hvor det i pkt. 6.5, heter at «Myndighet til å avgi uttalelse i høringssaker om lovforslag, offentlige utredninger og om endring av nasjonal politikk, tilligger fylkestinget. Fylkesrådet kan likevel avgi uttalelse i slike saker når tidsfrister ikke muliggjør behandling i fylkestinget. Øvrige høringssaker av betydning for Nordland kan avgis av fylkesrådet.»

Frist for å komme med merknader til høringen er 4. oktober 2024, mens neste fylkesting er 21-24. oktober.

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkesrådet støtter utvalget sitt forslag om at Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, eventuelt i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, tar initiativ til å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlig betalt transport, inkludert

kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet.

2. Fylkesrådet støtter utvalget sitt forslag om at Kommunal- og distriktsdepartementet og Samferdselsdepartementet tar initiativ til at det blir gjort en utredning av behovet for økt overføring av midler til fylkeskommunene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Økte overføringer er nødvendig for at fylkeskommunen skal kunne ivareta sine forpliktelser som ny drosjeregulering legger opp til.
3. Fylkesrådet støtter utvalget sitt forslag til nye og endrede paragrafer i yrkestransportloven.
4. Fylkesrådet støtter utvalget sitt forslag til endringer i yrkestransportforskriften.
5. Fylkesrådet støtter utvalget sitt forslag til ny forskrift om internkontroll i drosjenæringen.
6. Fylkesrådet understreker at endringene ikke må bidra til økt byråkrati.

Bodø, 23.09.2024
Marianne Dobak Kvensjø
Fylkesråd for samferdsel
sign

01.10.2024 Fylkesrådet
FRÅD-286/2024

Votering i Fylkesrådet

Enstemmig

Vedtak

Innstillingen enstemmig vedtatt

Vedlegg:

Tittel
NOU 2024_15 En bedre regulert drosjenæring
Høringsbrev

DokID
1319575
1319576