

Oslo Taxi AS
Trondheimsveien 100
Postboks 6538 Rodeløkka
0501 Oslo

Tlf: 22 38 86 00

firmapost@oslotaxi.no
www.oslotaxi.no

Foretaksnr: 972 413 615
Kontonr: 1600 49 37388

På vegne av Oslo Taxi sendes høringssvar knyttet til Drosjeutvalget NOU 204:15 «*En bedre regulert drosjenæring*».

Oslo Taxi støtter høringsinnspillet fra 159 etablerte sentraler. For Oslo Taxi er det viktig å understreke at det er helt nødvendig å gjenvinne kontrollen over drosjenæringen etter dereguleringen av markedet. Mange gode grep er allerede tatt, blant annet Stortingets beslutning om gjeninnføring av sentraltilknytningsplikt og krav om løyvegaranti og kompetansebevis. Øvrige virkemidler for kontroll, som det er bred enighet om i et bredt sammensatt og faglig tungt drosjeutvalg må også på plass for at tiltakene skal få ønsket effekt. Det er helt sentralt at den enkelte løyvehaver er forpliktet til å være tilknyttet en sentral for kontrollformål. Slik sentraltilknytningsplikt, kombinert med en automatisk registrering av omsetningen i bilen gjennom en fastmontert og MID-godkjent kontrollutrustning, er det eneste virkemiddelet som vil fungere. Tiltakene vil samlet sette sentralene i stand til å gjennomføre en effektiv kontroll av løyvehaverne og sikre en korrekt innrapportering til myndighetene.

For en nærmere gjennomgang vises til utdypende høringssvar fra 159 drosjeaktører.

Vi viser også til en grundige EØS-rettslige vurderingen utført av Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS som dokumenter at tiltakene er innenfor Norges EØS-rettslige handlingsrom.

Til: Oslo Taxi AS
v/ Tonje Grave
Fra: Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
v/ Olav Endresen Haukeli, Erik Klevmo og Espen Bakken

Ansvarlig advokat:
Espen Bakken

Vår ref.:
95492 501 EBA/EKL

Oslo
12. januar 2024

EØS-RETTLIG UTREDNING AV FORSLAG TIL SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT, TAKSAMETERPLIKT OG KOBLING MELLOM TAKSAMETER OG DROSJE-APPER

1	Oppsummering.....	2
2	Innledning	3
3	EØS-rettslige utgangspunkter.....	5
3.1	Overordnet.....	5
3.2	Forholdet mellom reglene om "fire friheter" og forordninger/direktiver.....	5
3.3	Restriksjonsbegrepet under de "fire friheter"	5
3.4	EØS-rettens proporsjonalitetstest.....	6
3.5	ESA håndhever norske myndigheters forpliktelser knyttet til de "fire friheter"	6
3.6	Opplegget videre i lys av de EØS-rettslige utgangspunktene	7
4	EØS-rettslig vurdering av sentraltilknytningsplikten	7
4.1	Foreligger det en restriksjon?	7
4.2	Kan restriksjonen begrunnes i legitime formål (tvingende allmenne hensyn)?	8
4.3	Er restriksjonen egnet (og konsistent) til å ivareta de legitime formålene?	10
4.4	Er restriksjonen nødvendig – finnes det like effektive, mindre inngripende tiltak?	11
5	EØS-rettslig vurdering av taksameterplikten	14
5.1	Foreligger det en restriksjon?	14
5.2	Kan restriksjonen begrunnes i legitime formål (tvingende allmenne hensyn)?	15
5.3	Er restriksjonen egnet (og konsistent) til å ivareta de legitime formålene?	16
5.4	Er restriksjonen nødvendig – finnes det like effektive, mindre inngripende tiltak?	16
6	EØS-rettslig vurdering av kobling mellom taksameter og drosje-apper.....	17
6.1	Foreligger det en restriksjon?	17
6.2	Kan restriksjonen begrunnes i legitime formål (tvingende allmenne hensyn)?	17
6.3	Er restriksjonen egnet (og konsistent) til å ivareta de legitime formålene?	17
6.4	Er restriksjonen nødvendig – finnes det like effektive, mindre inngripende tiltak?	18

1 Oppsummering

Det er et uttalt politisk mål i regjeringsplattformen til Støre-regjeringen – "Hurdalsplattformen" (2021-2025) – å sikre en drosjenæring med ordnede forhold. Forslaget til å innføre sentraltilknytningsplikt, taksameterplikt, samt en kobling mellom taksameter og drosje-apper med automatiske bestillinger som kobler sammen sentral, bil, sjåfør og kunde, gir en kontroll over drosjenæringen som vil avhjelpe reelle problemer i næringen. Hvis det er politisk ønskelig å sikre ordnede forhold i drosjenæringen ved å vedta forslagene som er trukket opp i NOU 2023:22 og Prop. 39 L (2023-2024), bør EØS-retten etter vårt syn ikke stå i veien for innføring da vi vurderer forslaget å samsvare med Norges plikter under EØS-avtalen.

At det er reelle problemer i næringen, og dermed et reguleringsbehov, synes klart. Skatteunndragelser har bl.a. vært et problem i næringen, også forut for Drosjereformen, som illustrert f.eks. i et VG-oppslag fra 2017 som avdekket at ni av ti "proffe" Uber-sjåfører snyter på skatten. I en Fafo-rapport fra 2023 er det påpekt at det er særlige utfordringer ved plattformbaserte forretningsmodeller i drosjenæringen, herunder problemer knyttet til kontroll på drosjeplattformene. Også i Prop. 39 L (2023-2024) vises det til problemene i drosjenæringen, herunder knyttet til svart økonomi og utnyttelse av arbeidstakerne, og at dette er godt dokumentert gjennom flere straffesaker, av tilsyn foretatt av myndighetene og forskning.

Drosjeregulverket er ikke harmonisert i EØS. Dette betyr at Norge i utgangspunktet står fritt til å utforme sine egne regler for næringen, og at det er uten betydning at andre land kan ha valgt en annen regulering. At man kan finne eksempler både på strengere og mindre streng regulering i andre land er altså uten betydning. Norge står også fritt EØS-rettslig til å velge sitt beskyttelsesnivå opp mot de formålene som skal ivaretas, f.eks. personsikkerhet, hvit økonomi, forbrukervern, ryddige arbeidsforhold mv. Gitt at forslaget bygger på et høyt beskyttelsesnivå, så skal det mye til for at EØS-retten skal stenge for forslaget.

Følgelig, dersom det er nulltoleranse fra norske myndigheters side for skatteunndragelser, som det bør være, så åpner EØS-retten for å benytte strenge virkemidler. Det samme gjelder for legitime formål knyttet til bl.a. person- og transportsikkerhet, som i siste instans handler om å beskytte folks liv og helse.

Det er viktig å bemerke at innføring av en sentraltilknytningsplikt, taksameterplikt og kobling mellom taksameter og drosje-apper, vil treffe likt for norske og utenlandske aktører. Følgelig foreligger verken en dirkete eller indirekte diskriminering eller markedshindring i EØS. Det blir derfor heller ikke noe mindre attraktivt for en utenlandsk aktør å etablere seg i Norge sammenlignet med en ny norsk aktør da alle aktørene må forholde seg til det samme regelverket og får konkurrere på like vilkår innenfor dette.

EØS-avtalen forutsetter at nasjonale restriksjoner (typisk lovgivning) som forhindrer de "fire friheter", herunder etableringsfriheten i EØS, må være egnede og nødvendige for å ivareta legitime formål for å være i samsvar med Norges EØS-rettslige forpliktelser. Sentraltilknytningsplikten som er foreslått for næringen kan etter vår vurdering begrunnes nasjonalt, og den vil være i samsvar med EØS-avtalen. Ifølge Drosjelovutvalget kan sentraltilknytningsplikten begrunnes i en rekke legitime formål, jf. NOU 2023:22. Regjeringen har fulgt opp NOUen i Prop. 39 L (2023-2024), og har der grundig gjort rede for de formål sentraltilknytningsplikten skal ivareta. Her er det særlig blitt fremhevet at tilknytningsplikten skal sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, personsikkerhet, hvit økonomi, forbrukervern, vern av arbeidstakere og trafiksikkerhet. Formålene er velbegrunnede og veldokumenterte, og det kan etter vårt syn ikke være noen tvil om at lovforslaget bygger på legitime formål som er fullt ut anerkjent også under EØS-avtalen.

Etter vårt syn er sentraltilknytningsplikten et egnet virkemiddel for å oppnå de legitime formålene som forslaget bygger på. I den forbindelse er det viktig å merke seg at kravet til en automatisk kobling mellom app og taksameter i den enkelte drosje vil være et meget viktig virkemiddel for at sentralene skal kunne

utføre de oppgavene som de blir tillagt, og for at man skal få en tilfredsstillende kontroll av næringen opp mot formålene. I fravær av en slik kopling mellom bil, sentral, kunde og sjåfør, blir det opp til den enkelte å registrere turer i taksameteret og sentralen. Et system basert på frivillighet vil ikke bli fulgt og dermed ikke fange opp aktører som ikke ønsker kontroll. Myndighetens kontroll med næringen blir da lite effektiv, noe som vil gå på bekostning av hvit økonomi, personsikkerheten, forbrukerbeskyttelse mv.

Etter vårt syn er sentraltilknytningsplikten også et nødvendig for å oppnå de legitime formålene. Enkelte aktører, f.eks. Bolt og Uber, synes å hevde at en sentraltilknytningsplikt med innsamling av data og rapportering gjennom et taksameter er svært inngripende fordi dette ikke er "teknologinøytralt" og på den måten kan virke utestengende for innovasjon og nye aktører. Dette er lite treffende. Et taksameter i bilen, som kobles til den enkelte sentral, er like "teknologinøytralt" som en app. Verken Bolt, Uber eller andre vil være avskåret fra å konkurrere effektivt med andre aktører i næringen basert på teknologi, brukervennlige apper, kvalitet og pris, selv om krav til sentraltilknytning og taksameter skulle bli innført.

Et taksameter er ikke en rent mekanisk innretning, men er en digital kontrollutrusning basert på moderne teknologi. Det finnes en rekke ulike taksameterleverandører, og nær sagt alle taksametre har åpne APIer, som gjør at drosje-apper enkelt kan kobles opp mot taksameter. Disse er i dag integrert med apper som "07000", "Vy-appen" og "TaxiFix." Andre apper vil også kunne integreres mot taksametre. Følgelig er en slik integrering i dag teknisk mulig og lite kostbar. For kunden og kundeopplevelsen, vil aktører som f.eks. Bolt og Uber fortsatt kunne utøve virksomhet i Norge bygget på app-baserte løsninger gjennom integrering via åpne APIer. Gitt disse mulighetene, og gitt de betydelige økonomiske musklene som aktører som f.eks. Bolt og Uber har, er det etter vårt syn nokså påfallende at forslaget blir fremstilt som konkurransevridende og potensielt utestengende for etableringer av nettopp disse aktørene. Det er ingen grunn til at aktører som f.eks. Bolt og Uber ikke skal klare å konkurrere effektivt, selv om de skulle bli underlagt samme myndighetskontroll som øvrige aktører i Norge gjennom en sentraltilknytning. I Prop. 39 L (2023-2024) er det grundig vurdert og redegjort for hvorfor dette er nødvendig for å ivareta de legitime formålene, som ikke vil bli like godt ivaretatt gjennom rent app-baserte løsninger. Gitt at plikten til å være tilknyttet en sentral kombineres med en taksameterplikt og en automatisk kobling mellom taksameter og drosje-apper, som synes å være en forutsetning for at ivaretagelsen av de legitime formålene skal bli effektiv og konsistent, så er vår vurdering at forslaget er i samsvar med EØS-avtalen.

Når det gjelder taksameterplikten og koblingen mellom taksameter og drosje-apper, som er den eneste måten å få koblet sentral, bil, sjåfør og kunde sammen på slik måte at man får en tilfredsstillende kontroll med næringen, så er vår vurdering at dette ikke er selvstendige restriksjoner, men kun er nødvendige tiltak for at lovgivningen skal bli effektiv opp mot formålene. Dette er ikke tiltak som knytter seg til selve etableringen av virksomhet, men til utøvelsen av drosjevirkosomhet basert på en etablering. Tiltakene bærer preg av å være såkalte "*implementing measures*", som ikke kan anses som restriksjoner. Det er da ingen grunn til å problematisere taksameterplikt og kobling særskilt. Uansett blir den EØS-rettslige vurderingen den samme som for sentraltilknytning: Også disse tiltakene vil være egnede og nødvendige for å oppnå de legitime formålene med forslaget. Man kan like gjerne snu det rundt å si at disse tiltakene ikke bare EØS-rettslig sett er lovlige, men også er påkrevd for å oppfylle EØS-avtalens krav til konsistens.

2 Innledning

Et av de uttalte politiske målene i regjeringsplattformen til Støre-regjeringen – "Hurdalsplattformen" (2021-2025) – er å sikre en drosjenæring med ordnede forhold. I Hurdalsplattformen heter det derfor:

*"Regjeringen 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, og vil derfor **stanse frislippet i drosjepolitikken**. Regjeringen vil ha trygg pasient – og skoletransport og godt drosjetilbud også i distriktene, og vil stanse frislippet*

*i drosjepolitikken. Regjeringen vil ... videreføre kontroll- og innrapporteringsystemer med samme eller tilsvarende funksjonalitet som dagens taksameter for aktører i drosjenæringen [og] sørge for tilknytningsplikt til drosjesentral ..."*¹ (Vår utheving.)

Drosjeutvalget ble oppnevnt 11. mai 2022 for å foreta en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen, og utarbeide forslag til regulering på området. Utvalget leverte sin delutredning I den 30. juni 2023.² Det er den utredningen som har vært på høring – NOU 2023:22 "På vei mot en bedre regulert drosjenæring".

Det er Samferdselsdepartementet ("departementet") som er ansvarlig departement for drosjenæringen, og som i saken på vegne av regjeringen, som oppnevnte Drosjeutvalgets, har stått for høringen av NOUen.

Anbefalingene fra NOUen inkluderer:

- Sentraltilknytningsplikt for alle innehavere av drosjeløyve til å være tilknyttet drosjesentral.
- Taksameterplikt med krav om at bestilling skal kunne skje både gjennom taksameter og app.

I kjølvannet av NOUen har departementet i en nylig publisert proposisjon til Stortinget tilrådet endringer i yrkestransportloven i samsvar med den nevnte anbefalingen om å innføre en sentraltilknytningsplikt.³

Forslaget om sentraltilknytningsplikt innebærer en reintrodusering av, og er i realiteten en reversering av Drosjereformen fra 2020 på dette punktet. Som kjent, var Drosjereformen delvis et svar på at EFTAs overvåkningsorgan ("ESA") den 22. februar 2017 avga en grunngitt uttalelse ("Reasoned Opinion") om at bl.a. kravet til sentraltilknytning syntes å være i strid med etableringsretten i EØS-avtalen artikkel 31.⁴

Spørsmålet om sentraltilknytning- og taksameterplikten, hvor sistnevnte må ses i sammenheng med plikten til å være tilknyttet en sentral, reiser EØS-rettslige spørsmål, noe også enkelte av innspillene til høringen viser. Formålet med dette notatet er å gjøre rede for statens EØS-rettslige handlingsrom til å regulere drosjenæringen for å sikre mer ordnede forhold i næringen i samsvar med Hurdalsplattformen.

EØS-avtalens hoveddel gjelder som norsk lov, jf. EØS-loven § 1⁵ Dette inkluderer EØS-avtalens regler om "fire friheter", som skal ivareta adgangen til å etablere seg eller drive handel på tvers av grensene i det indre markedet (dvs. alle EU-medlemsland pluss EFTA-landene som er tilknyttet EØS, herunder Norge).⁶

For at staten skal kunne legge begrensninger de "fire friheter" direkte eller indirekte, f.eks. gjennom lovgivning, så kreves det en saklig (legitim) begrunnelse som er forholdsmessig og forankret i hensyn som er akseptable innenfor rammene av EØS-retten. Dette er EØS-rettens proporsjonalitetstest. Staten har et EØS-rettslig handlingsrom innenfor rammene av proporsjonalitetstesten. Dette EØS-rettslige handlingsrommet står sentralt for regjeringens nylige lovproposisjon til Stortinget i tråd med NOUens anbefalinger om sentraltilknytning- og taksameterplikt – Prop. 39 L (2023-2024) – "Om endringer i yrkestransportloven (sentraltilknytningsplikt og justering av løyveplikt for drosje)" ("proposisjonen").

¹ Hurdalsplattformen (2021-2025), på s. 44.

² I delutredning II vil utvalget vurdere om andre utrustninger enn taksameter kan ivareta hensynene bak sentraltilknytningsplikten.

³ Prop. 39 L (2023-2024) – Endringer i yrkestransportloven (sentraltilknytningsplikt og justering av løyveplikten for drosje).

⁴ ESAs "Reasoned Opinion" av 22. februar 2017 i sak 74881.

⁵ LOV-1992-11-27-109 (EØS-loven).

⁶ De "fire friheter" viser til fri etablering og fri bevegelse for varer, personer, tjenester og kapital innenfor EU/EØS.

3 EØS-rettslige utgangspunkter

3.1 Overordnet

EØS-avtalen er en del av Norges folkerettslige forpliktelser, og gjelder som norsk lov, jf. EØS-loven. Et av hovedformålene med EØS-avtalen er å skape et velfungerende indre marked i EØS med konkurranse på like vilkår, markedsadgang i EØS-statene for foretak i EØS, samt grensekryssende handel og etableringer.

EØS-avtalen har derfor egne regler om de "fire friheter", som er kjernen i EØS-avtalens regler om det indre markedet. Etableringsfriheten, som utgjør en av disse fire grunnfrihetene i det indre markedet, er regulert i EØS-avtalen artikkel 31. EØS-avtalen artikkel 31 forbyr enhver nasjonal restriksjon på etableringsretten, med mindre restriksjonen består den EØS-rettslige proporsjonalitetstesten, jf. over. Det samme gjelder for øvrige friheter, f.eks. tjenestefriheten, som er regulert i EØS-avtalen artikkel 36.⁷

3.2 Forholdet mellom reglene om "fire friheter" og forordninger/direktiver

Reglene om restriksjoner på de "fire friheter" i EØS-avtalens hoveddel, inklusiv etableringsretten, og reglene om når slike restriksjoner er lovlige (EØS-rettens proporsjonalitetstest) blir bare relevante der hvor det ikke foreligger noen harmonisert lovgivning i EU/EØS som regulerer forholdet. At noe er harmonisert på EU/EØS-nivå, betyr at samme rettsregel skal gjelde i hele det indre markedet, slik at nasjonale myndigheter i hele EØS er forpliktet til å innføre like regler nasjonalt. Slik EU/EØS-lovgivning kommer i form av enten forordninger eller direktiver. Litt forenklet kan man sammenligne EØS-avtalens hoveddel ("primærrett") med en "lov", mens forordninger og direktiver i EU/EØS ("sekundærrett") har mer til felles med "forskrifter" i den forstand at de gjerne er langt mer detaljerte og typisk regulerer bestemte markeder eller sektorer, i motsetning til reglene om de "fire friheter", som er utformet generelt. Forordninger og direktiver fra EU blir først vedtatt i EU, og deretter typisk tatt inn i vedlegg til EØS-avtalen ved beslutning fra EØS-komiteen med en frist for nasjonal gjennomføring, for så å bli innført nasjonalt i lov (eller forskrift).⁸ Det største regelverksvolumet i EU/EØS er slike forordninger/direktiver.

I en EØS-rettslig vurdering blir altså det første spørsmålet om et forhold er (fullt ut) harmonisert i en forordning eller direktiv som er tatt inn i EØS-avtalen. Hvis svaret på dette er ja, så er det den aktuelle forordning/direktiv som regulerer forholdet, og ikke EØS-avtalens hoveddel om "fire friheter". Juridisk er dette er utslag av prinsippet om "lex specialis", dvs. det spesielle og spesifikke går foran det generelle.

Hvis det derimot ikke finnes en (fullt ut) harmonisert regel i en forordning/direktiv som er tatt inn i EØS-avtalen, så finnes det ingen relevant forordning/direktiv som "løser" spørsmålet EØS-rettslig. Da må man i stedet gå over til å vurdere tiltaket, f.eks. en norsk lovbestemmelse, under reglene om de "fire friheter".

Det er ikke gitt harmonisert lovgiving i EU/EØS verken om sentraltilknytning- eller taksameterplikt for drosjenæringen.⁹ Det er derfor EØS-avtalens hoveddel om "fire friheter" som EØS-rettslig må vurderes.

3.3 Restriksjonsbegrepet under de "fire friheter"

En restriksjon er, enkelt forklart, nasjonale tiltak som kan tilskrives det offentlige på en eller annen måte, f.eks. lovbestemmelser (forbud, påbud eller krav som må oppfylles), og som enten direkte eller indirekte gjør det vanskeligere for foretak i andre EØS-land enn Norge å etablere seg her eller selge varer/tjenester

⁷ Etablerings- og tjenestefriheten kan noen ganger "gli litt over i hverandre", men de EØS-rettslige rammene for dem er tilsvarende.

⁸ I motsetning til i EU, vil private ikke kunne påberope seg forordninger/direktiver (for Norges del via EØS) som ikke er gjennomført i norsk lov, og norske domstoler må derfor håndheve den interne norske regelen (innenfor "presumsjonsprinsippet" og prinsippet om "direktivkonform" fortolkning på direktivetens område) for å løse rettsspørsmål hvis det foreligger klar motstrid med EØS-rettens regel.

⁹ Det er riktignok gitt harmonisert lovgivning i Recast-direktivet (2014/32/EU) om måleinstrumenter, men dette er krav som vil være oppfylt gjennom taksameter, dvs. spørsmålet om taksameterplikt er noe annet og ikke harmonisert verken der eller i andre EØS-regler.

hit, eller på annen måte gjør dette mindre attraktivt. I ESAs grunngitte uttalelse fra 2017, nevnt over, så oppsummerte ESA hva som ligger i restriksjonsbegrepet som følger i relasjon til antallsbegrensningen:

*"Article 31(1) EEA precludes any national measure which, even though it is applicable without discrimination on grounds of nationality, is liable to hinder or to render less attractive the exercise by EU citizens of the freedom of establishment. **The concept of "restriction" ... covers measures taken by an EEA State which, although applicable without distinction, affect the access to the market for undertakings from other Member States and thereby hinder intra-EEA trade.** Article 31 EEA also prohibits discriminatory national measures which do not distinguish upon nationality as such, but de facto have (indirect) discriminatory effects. Furthermore, it prohibits **rules which impede or render less attractive the exercise of the freedom of establishment, in particular through the application of a prior authorisation procedure.**"¹⁰ (Vår utheving.)*

I en EØS-rettslig vurdering er altså det andre spørsmålet om det foreligger en restriksjon. Hvis det ikke foreligger noen restriksjon, så kan man stanse der - for da griper ikke statens tiltak inn mot "fire friheter", og det norske tiltaket, f.eks. en lovbestemmelse som innføres, vil i så fall være i samsvar med EØS-retten.

3.4 EØS-rettens proporsjonalitetstest

Hvis det derimot foreligger en restriksjon, så må man gå et steg videre og vurdere om restriksjonen EØS-rettslig likevel er lovlig som følge av at den oppfyller den EØS-rettslige proporsjonalitetstesten. Denne proporsjonalitetstesten kan deles i tre (eller fire, litt avhengig av hvordan man teller): For det første må restriksjonen være begrunnet i legitime formål. For det andre må den være egnet (og konsistent) til å oppnå dette formålet. For det tredje må den være nødvendig for å oppnå formålet, dvs. at det ikke må finnes mindre inngripende tiltak som vil oppnå det samme legitime formålet. Endelig må restriksjonen også være forholdsmessig i snever forstand ("stricto sensu"), som forutsetter en avveining av realisering av de legitime formål restriksjonen bidrar til å oppnå, sett opp mot negative effekter på samhandelen.¹¹

3.5 ESA håndhever norske myndigheters forpliktelser knyttet til de "fire friheter"

ESA er håndhevingsorganet som overvåker og håndhever bl.a. staten Norges etterlevelse av EØS-avtalen i EFTA-pillaren. ESA kan etterforske og fatte vedtak både etter klager og på eget initiativ ("ex officio"). I saker hvor Norge har en lovgivning som ESA mener at er i strid med EØS-avtalens fire friheter, vil ESA typisk innlede kontakt med norske myndigheter. Hvis saken ikke løses på dette stadiet, er neste trinn at ESA åpner formell etterforskning ved å sende et åpningsbrev til norske myndigheter, som myndighetene så får kommentere på. Hvis saken fortsatt ikke løses på dette stadiet, kan ESA ta saken videre gjennom en grunnitt uttalelse. Dette er et varsel om at ESA vil kunne ta ut "traktatbruddssøksmål" mot Norge med mindre myndighetene retter opp i de fra ESA anført ulovlige forholdene innen en frist. Hvis saken fortsatt ikke løses innen fristen, kan ESA så stevne staten for EFTA-domstolen for brudd på EØS-avtalen.

Den nevnte ESA-saken, som foranlediget Drosjereformen, er eksempel på saksgangen: Der ble saken løst ved at ESA la bort saken etter at de hadde sendt den grunngitte uttalelsen av 22. februar 2017. Saken ble lagt bort av ESA i lys av alle endringene som Norge ville gjøre, bl.a. å fjerne sentraltilknytningsplikten.¹²

¹⁰ ESAs "Reasoned Opinion" av 22. februar 2017 i sak 74881, pkt. 5.2.

¹¹ I praksis er "stricto sensu"-testen lite brukt, og man ser få spor av den både i ESAs og EFTA-domstolens praksis. Det er derfor sjelden at denne delen av den EØS-rettslige proporsjonalitetstesten kommer på spissen. Grunnen til dette er bl.a. at en slik avveining mer enn noe annet under proporsjonalitetstesten er et sterkt innhugg i politiske prioriteringer og politisk styring i den enkelte EØS-stat. De få sakene hvor man ser spor av testen er typisk om restriksjoner som fremstår mer som "myndighetsmisbruk" overfor privatpersoner, etc.

¹² ESAs brev av 19. juli 2023 med meddelelse om at sak 74881 lukkes.

3.6 Opplegget videre i lys av de EØS-rettslige utgangspunktene

I lys av de EØS-rettslige utgangspunktene, redegjort for over, så blir opplegget videre primært å vurdere om sentraltilknytningsplikten er en restriksjon (pkt. 3.1), og i så fall om den restriksjon likevel er lovlig og fullt ut i samsvar med EØS-avtalen fordi den oppfyller EØS-rettens proporsjonalitetstest (pkt. 3.2 flg.).

Dernest vurderer vi taksameterplikten, dvs. om taksameterplikten er en selvstendig restriksjon eller bare er en "tilleggsrestriksjon" som springer ut av sentraltilknytningsplikten eller av andre grunner ikke kan anses som en selvstendig restriksjon under etableringsfriheten (pkt. 4.1). Gitt at taksameterplikten er en restriksjon, så vurderer vi om plikten likevel er lovlig under proporsjonalitetstesten (pkt. 4.2 flg.).

Endelig vurderer vi kravet om automatisk bestilling og kobling mellom taksameter og drosje-apper. Også her blir spørsmålet først om kravet om en slik kobling ikke er en selvstendig restriksjon, men i stedet bare er en "tilleggsrestriksjon" som springer ut av sentraltilknytningsplikten og kravet til taksameter fordi koblingen er nødvendig for at de hensyn som lovgiver ønsker å oppnå skal ivaretas best mulig, eller av andre grunner ikke kan anses som en selvstendig restriksjon på etableringsfriheten (pkt. 5.1). Gitt at koblingen er en selvstendig restriksjon, så må også denne oppfylle proporsjonalitetstesten (pkt. 5.2 flg.).

4 EØS-rettslig vurdering av sentraltilknytningsplikten

4.1 Foreligger det en restriksjon?

Innledningsvis er det viktig å merke seg ESAs grunngitte uttalelse mot Norge fra 2017, nevnt over, ikke hadde hovedfokus på sentraltilknytningsplikten. Det var antallsbegrensningen (under løyvekravet) som foranlediget den saken, og som derfor var hovedfokus for ESA når de valgte å åpne den saken mot Norge.

Når det gjelder løyvekrav og antallsbegrensninger, som var ESAs hovedfokus i 2017, så følger det nå også av nyere praksis fra EU-domstolens at slike tiltak utgjør restriksjoner på etableringsretten under TFEU artikkel 49, som er tilsvarende bestemmelse i "EU-pillaren" til EØS-avtalen artikkel 36 i "EØS-pillaren".¹³

Likevel konkluderte ESA i 2017 med at også sentraltilknytningsplikten utgjorde en restriksjon under EØS-avtalen artikkel 31. ESAs begrunnelse for dette var knapp idet ESA nøyde seg med å vise generelt til at *"the Norwegian licensing scheme impedes or renders less attractive the exercise of the freedom of establishment"*, men uten å begrunne nærmere hvorfor etableringer i Norge fra andre EØS-stater blir forhindret eller mindre attraktivt med en sentraltilknytningsplikt.¹⁴ ESAs knappe begrunnelse på dette har antagelig vært en konsekvens av at det ikke var sentraltilknytningsplikten som var hovedfokus i den saken mot Norge. Det var i første rekke begrensningene på antall løyver som var ESAs hovedbekymring. Sentraltilknytningsplikten ble derfor også omtalt som en "tilleggsrestriksjon" ("additional restriction").

Vurderingstemaet oppstilt av ESA i 2017 for å vurdere om sentraltilknytningsplikt utgjør en restriksjon, er klart nok riktig og i tråd med konsistent rettspraksis fra både EU- og EFTA-domstolen. Etter vårt syn er det nærliggende å være enig i at sentraltilknytningsplikten vil kunne forhindre eller gjøre det mindre attraktivt å etablere seg i Norge for aktører som f.eks. Bolt og Uber. Denne typen aktører har, i motsetning til typisk nasjonale (lokale) norske aktører, nye driftsmetoder og forretningsmodeller som ikke er tilpasset en løsning med tilknytning til drosjesentraler. Slike aktører vil da måtte gjøre ytterligere tilpasninger og endringer for å (lovlig) etablere seg i Norge. Dette kan påføre dem ekstrakostnader og ikke passe med globale forretningsmodeller som de benytter, i motsetning til etablerte (lokale) aktører.

¹³ Sak C-50/21 *Prestige and Limousine*, EU-domstolens avgjørelse av 8. juni 2023, avsnitt 59-64.

¹⁴ ESAs "Reasoned Opinion" av 22. februar 2017 i sak 74881, på s. 8.

At slike negative effekter på utenlandske aktører og andre "nykommere" som opererer i EØS er nok til å etablere en restriksjon, har støtte i nyere praksis fra EU-domstolen.¹⁵ I en forberedende uttalelse avgitt fra en generaladvokat i EU-domstolen, har det også blitt vist til at et tiltak er en restriksjon hvis det vil medføre en begrensning på å styre selskap etter egne strategiske ønsker.¹⁶ Fordi den uttalelsen etter vårt syn går veldig langt i å strekke restriksjonsbegrepet, og heller ikke finnes igjen i selve dommen fra EU-domstolen i samme sak, så kan den etter vårt syn neppe tillegges noen særlig vekt. Uttalelsen er nok likevel en form for utslag av utgangspunktet om at ethvert tiltak som forbyr, begrenser eller gjør det mindre attraktivt å etablere seg i Norge for aktører etablert i andre EØS-land, kan utgjøre en restriksjon.

Etter vårt syn er sentraltilknytningsplikten sannsynligvis en restriksjon.

4.2 Kan restriksjonen begrunnes i legitime formål (tvingende allmenne hensyn)?

Selv om det også etter vårt syn sannsynligvis foreligger en restriksjon, kan denne, som nevnt over, være fullt ut lovlig hvis den består den EØS-rettslige proporsjonalitetstesten. Det første steget i denne testen blir å vurdere om sentraltilknytningsplikten kan begrunnes i legitime formål. Hva som er legitime formål, følger dels av EØS-avtalen selv, og er dels også utviklet i rettspraksis fra EU- og EFTA-domstolen. I den grad sentraltilknytningsplikten forfølger flere formål, så må proporsjonalitetstesten vurderes opp mot hvert av formålene. Et utslag av dette er også at ikke-legitime formål (f.eks. økonomiske motiver), bare får utgjøre en gunstig sidevirkning av tiltaket, dvs. at slike ikke-legitime formål ikke som sådan gjør at et tiltak ikke oppfyller EØS-rettens proporsjonalitetstest, forutsatt at slike formål kun er underordnede.¹⁷

Formålene som Drosjeutvalget viser til i NOUen, omfatter:

- Sikre personsikkerhet.
- Sikre trafikk- og transportsikkerhet.
- Rapportering.
- Sikre dokumentasjon.
- Motvirke svart økonomi.
- Sikre like konkurransevilkår.
- Sikre kundens rettigheter og muligheter til å klage (forbrukerbeskyttelse).
- Ryddige arbeidsforhold i drosjenæringen.

Proposisjonen slutter seg til at reguleringen bygger på de samme ovennevnte formålene.¹⁸

ESA anerkjente i den grunngitte uttalelsen fra 2017, nevnt over, at transportsikkerhet er et legitimt formål under proporsjonalitetstesten. ESA vurderte i den saken likevel proporsjonaliteten bare opp mot formålet om transportsikkerhet, og ikke opp mot noen av de øvrige formålene som nå ligger til grunn for Drosjeutvalgets forslag. Det er sikker rett at man under den EØS-rettslige proporsjonalitetstesten må vurdere både egnethet (og konsistens) og nødvendighet opp mot hvert av formålene som ligger til grunn for lovgivningen, gitt at formålene kan anses som legitime. Ettersom sentraltilknytningsplikten vil være forankret i alle formålene fra NOUen, listet opp over, så må også disse øvrige formålene tas i betraktning.

Etter vårt syn kan det reises spørsmål om hensynet til rapportering og det å sikre dokumentasjon kan aksepteres som legitime formål under EØS-retten. I den grad disse formålene kun handler om hensynet til den offentlige forvaltning, f.eks. om å forenkle og redusere det offentlige byrde med oppfølgingen, så

¹⁵ Sak C-50/21 *Prestige and Limousine*, referert over, selv om den saken konkret ikke gjaldt spørsmål om sentraltilknytningsplikt.

¹⁶ AG Sánchez-Bordana Opinion av 21. november 2018 i sak C-563/17 *Associação Peço a Palavra and Others*, avsnitt 64.

¹⁷ Se f.eks. sak E-3/06 *Ladbroke's*, EFTA-domstolens avgjørelse av 30. mai 2007, avsnitt 46.

¹⁸ Prop. 39 L (2023-2024), på s. 8.

bemerket vi at EU-domstolen generelt har vært litt skeptisk til å anerkjenne slike formål som legitime.¹⁹ Det synes på den annen side klart at dette ikke bare handler om dette, men er koblet til de øvrige formål. Det er også alminnelig antatt at administrative hensyn må kunne anføres som et støtteargument der også andre grunner tilsier at proporsjonalitetstesten er oppfylt, jf. i denne saken sett hen til de øvrige formål.²⁰

Et formål om å sikre like konkurransevilkår mener vi at det også kan reises spørsmål om, både isolert sett, og særlig fordi etableringen av restriksjonen (som vi her forutsetter at foreligger) på sett og vis alt bygger på den motsatte forutsetningen om at konkurransen i EØS gjennom etableringer vanskeliggjøres. Etter vårt syn bør derfor ikke hensynet til rapportering og det å sikre dokumentasjon kun for å redusere forvaltningens byrde (og kostnader) med oppfølging av drosjenæringen isolert sett være et bærende element i en EØS-rettslig begrunnelse for sentraltilknytningsplikt, noe det heller ikke fremstår å være i proposisjonen som bygger på NOUen. Rapportering og dokumentasjon bør snarere, slik realiteten også er, kobles opp mot de øvrige formålene, f.eks. om å motvirke svart økonomi, forbrukerbeskyttelse mv.

Videre mener vi at det å sikre like konkurransevilkår heller ikke bør utformes slik at det fremstår som et bærende formål for å begrunne sentraltilknytningsplikten. I stedet, slik det følger av proposisjonen, er konkurransevilkår et grunnpremiss for forslaget i den forstand at sentraltilknytningsplikten vil være utformet slik at den ikke begrenser andre aktører i EØS, som f.eks. Bolt og Uber, utover på samme måte som den begrenser etablerte (norske) aktører, og utover som er nødvendig for å oppnå legitime formål. Det er ingenting i NOUen som tilsier at formålet med å innføre en sentraltilknytningsplikt reelt sett er å forhindre nye aktører fra å etablere seg og drive virksomhet i Norge. Tvert imot må forutsetningen være at alle aktører, med relativt enkle grep, vil kunne oppfylle sentraltilknytningskravet som NOUen foreslår.

For øvrig mener vi at alle punktene opplistet fra NOUen over EØS-rettslig klart utgjør legitime formål.

Transportsikkerhet er klart et legitimt formål, jf. også ESAs grunngitte uttalelse fra 2017.

Det å sikre personsikkerhet, som i realiteten handler om folks liv og helse, må etter vårt syn klart nok anses som et legitimt formål under EØS-retten. Også EFTA-domstolen har i flere saker fremhevet og fastslått at nasjonale myndigheter på dette området har en skjønnsmargin når det gjelder å fastsette det ønskede "beskyttelsesnivået". Det ble der videre vist til at det faktum at en EØS-stat har mindre strenge regler enn en annen, ikke medfører at sistnevntes regler kan anses som uforholdsmessige av den grunn. EFTA-domstolen viste dessuten til at nasjonale myndigheter må kunne innta en "føre var"-holdning på dette området, selv om eksistensen og omfanget av denne typen risiko kan være usikker.²¹ Det er altså ikke slik at Norge er avskåret fra å vektlegge dette bare fordi man ikke kan vise til empiriske studier e.l.

Vi mener videre at det å motvirke svart økonomi, som i realiteten handler om kriminalitetsbekjempelse og hensynet til effektiv skattekontroll, klart nok må anses som et legitimt formål. Hensynet til effektiv skattekontroll har blitt akseptert som et legitimt formål av EU-domstolen i flere saker, nettopp i saker om etableringsfriheten.²² Også kriminalitetsbekjempelse mer generelt er anerkjent som legitimt formål, i hvert fall så lenge myndighetene kan påvise at slik kriminalitet har vært et reelt problem i EØS-staten.²³ Kriminalitetsbekjempelse kan uansett anses som et ledd i det å beskytte offentlig orden, som er legitimt.

¹⁹ Jf. bl.a. Arnesen, Hammersvik, Hjelmeng, Kolstad og Rognstad – "Oversikt over EØS-retten" (Universitetsforlaget, 2022), på s. 167.

²⁰ Jf. bl.a. Fredriksen og Mathisen – "EØS-rett" (Fagbokforlaget, 2021), på s. 145.

²¹ Jf. bl.a. sak E-16/10 *Philip Morris*, EFTA-domstolens dom av 12. september 2011, avsnitt 80 flg (med videre henvisninger).

²² Jf. bl.a. sak C-250/95 *Futura*, EU-domstolens dom av 15. mai 1997, avsnitt 31 (med videre henvisninger).

²³ Jf. bl.a. sak C-347/09 *Dickinger & Ömer*, EU-domstolens dom av 15. september 2011, avsnitt 66 (med videre henvisninger).

Hensynet til å sikre ryddige arbeidsforhold i drosjenæringen kan, på samme måte, anses som et ledd i det å beskytte offentlig orden eller å bekjempe (arbeidslivs)kriminalitet, og er da også et legitimt formål.

Endelig er forbrukerhensyn og forbrukerbeskyttelse etter vårt syn også klart nok et legitimt formål.²⁴

I departementets proposisjon til Stortinget er det redegjort nærmere for de ovennevnte EØS-rettslig legitime formålene, slik som hensyn til å sikre hvit økonomi, personsikkerhet og forbrukerbeskyttelse.²⁵ Vi understreker igjen at det etter vårt syn er viktig at ESAs grunngitte uttalelse fra 2017, som danner et viktig bakteppe for både Drosjereformen fra 2020 og Drosjeutvalgets forslag, ikke tar stilling til hvorvidt sentraltilknytningsplikten består den EØS-rettslige proporsjonalitetstesten opp mot ovennevnte formål.

Etter vårt syn er det klart at sentraltilknytningsplikten vil være begrunnet i legitime formål om å sikre personsikkerhet og trafikk- og transportsikkerhet, motvirke svart økonomi, sikre kundens rettigheter og muligheter til å klage (forbrukerbeskyttelse), samt å sikre ryddige arbeidsforhold i drosjenæringen.

4.3 Er restriksjonen egnet (og konsistent) til å ivareta de legitime formålene?

At en sentraltilknytningsplikt er egnet (og konsistent) for å ivareta de legitime formålene nevnt over, fremstår etter vårt syn som klart. Essensen i en drosjesentral er at sentralen (via et taksameter i bilen som hver enkelt tur går gjennom) kobler sammen bil, sjåfør, kunde og drosjesentral for hver enkelt tur.

På denne måten vil man få en automatisk kontroll gjennom sentralene, som kan rapportere informasjon videre til myndighetene ved mistanke om lovbrudd. Uten tilknytning til en drosjesentral, så vil de som kjører drosje (enten selv eller på vegne av et selskap som ikke er tilknyttet en sentral) kunne unndra seg denne myndighetskontrollen og etterprøvhetsbasert på målbare data, som blir sendt til sentralen.

De reelle klagemulighetene for en forbruker vil også bli betydelig forverret uten sentraltilknytning bl.a. fordi forbrukeren ikke kan henvende seg direkte til sentralen i Norge og fordi det vil bli vanskeligere for forbrukeren å få tilgang til målbare data om den aktuelle turen som sentralene vil sitte på. Satt litt på spissen, så kan man si at uten sentraltilknytning vil personer og selskaper i drosjenæringen leve i et "vakuum" hvor de lettere kan unndra seg offentlig kontroll ettersom kun de selv vil sitte på informasjon. I ESAs grunngitte uttalelse fra 2017 var det den manglende konsistensen (som et ledd i egnethetstesten) som ble utslagsgivende for at ESA fant at sentraltilknytningsplikten ikke bestod kravet til egnethet. ESAs begrunnelse for dette var at sentraltilknytningsplikten ikke gjaldt overalt i Norge, men kun noen steder, slik at de legitime formålene ikke ble fulgt på en fullt ut sammenhengende og systematisk måte. Dette siste er annerledes i Drosjeutvalgets forslag om sentraltilknytningsplikt, slik at det ikke er grunn til å problematisere dette her. Det sentrale er at også ESA har anerkjent at sentraltilknytning kan være egnet for å oppnå et legitimt formål om transportsikkerhet. Det samme må gjelde for de øvrige legitime formål.

Etter vårt syn er sentraltilknytningsplikten klart egnet til å ivareta EØS-rettslig legitime formål. Så lenge denne plikten gjelder over hele landet, så vil den også være konsistent. Å kreve bruk av taksameter og kobling mot drosje-apper er etter vårt syn også nødvendig for å sikre at sentraltilknytningsplikten skal ivareta de legitime formålene på sammenhengende og systematisk måte (se nærmere i pkt. 4.1 og 5.1).

I departementets proposisjon til Stortinget er det redegjort nærmere for egnetheten. Der pekes det på at tilknytningsplikten bidrar til et bedre drosjetilbud gjennom krav til at løyvehaverne skal rapportere opplysninger til sentralene, som kan deles med løyvemyndigheten på forespørsel. Det vises videre til at tilknytningsplikten bidrar til at alle løyvehavere er tilknyttet en enhet som har ansvar for å rapportere

²⁴ Jf. bl.a. sak 120/78 *Cassis de Dijon*, EU-domstolens dom av 20. februar 1979, avsnitt 8-9.

²⁵ Prop. 39 L (2023-2024), på s. 38.

trejupartssopplysninger til skattemyndighetene, og dermed bidrar til å sikre hvit økonomi i næringen og arbeidstakervern. Hva gjelder personsikkerhet, viser proposisjonen til at tilknytningsplikt sørger for at politiet får tilgang til informasjon om kjørerute fra en sentral enhet, slik at de kan følge opp uønskede hendelser under og etter turen. Forbrukerbeskyttelse ivaretas ved at forbrukere kan få mer samlet informasjon om drosjetilbudet via sentralenes oversikt over dette tilbudet. Forbrukerbeskyttelse må også sees i sammenheng med proposisjonens forslag om at alle drosjesentraler skal ha klageordninger.²⁶

I proposisjonen tar departementet opp spørsmålet om drosjesentralenes uavhengighet i relasjon til EØS-rettens krav om restriksjoners egnethet. Departementet problematiserer om "bukken og havresekken"-tematikken kan utgjøre en risiko, og uttaler at man vil sørge for at det blir gjort en vurdering av behovet for å få på plass mekanismer som skal sikre at sentralene er tilstrekkelig uavhengige av løyvehaverne.²⁷ Etter vårt syn vil denne tematikken, som vil treffe på samme måte for tradisjonelle og nye aktører (som også vil kunne opprette egne sentraler), kunne løses gjennom mekanismer i den grad det er behov for det, slik departementet også er inne på. Uansett, er det vår vurdering at denne tematikken ikke vil gjøre sentraltilknytningsplikten uegnet fordi en sentraltilknytning uansett vil sikre rapportering og kontroll som ikke kan sikres like godt på en mindre inngripende måte (se nærmere om dette i pkt. 3.4 nedenfor).

I denne sammenhengen bemerker vi at egnethetskravet vil være oppfylt såfremt det finnes en fornuftig sammenheng ("*reasonable connection*") mellom de kravene som myndighetene stiller til bransjen og selve kontrollen.²⁸ Det foreligger klart nok slik fornuftig sammenheng mellom tilknytningsplikten og de kontrollmekanismer som tilknytningsplikten ivaretar opp mot de legitime formålene, og dette gjelder uavhengig av den "bukken og havresekken"-tematikken som departementet tar opp i proposisjonen.²⁹

Etter vårt syn er det klart at sentraltilknytningsplikten er egnet til å ivareta de legitime formålene, i hvert fall all den tid den kombineres med en taksameterplikt og kobling mellom taksameter og drosjesentral.

4.4 Er restriksjonen nødvendig – finnes det like effektive, mindre inngripende tiltak?

I ESAs grunngitte uttalelse fra 2017, nevnt over, hadde ESA innvendinger ikke kun til konsistensen av sentraltilknytningsplikten, men også til krav til nødvendighet. ESA uttalte at sentraltilknytningsplikten "*appears to go beyond what is necessary in order to achieve the legitimate objectives*", med henvisning til at "*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*".³⁰ Dette ble likevel kun uttalt av ESA i tilknytning til transportsikkerhet, og ikke til de øvrige legitime formålene som Drosjeutvalget nå har listet i NOUen, f.eks. det å forhindre "svart kjøring", skatteunndragelser mv.

Det er nærliggende å anta at ESA fort vil innta samme posisjon i relasjon til transportsikkerhet i dag. Vi bemerker likevel at ESAs begrunnelse på dette fra 2017 er svært knapp, og nok bærer preg av at det var antallsbegrensninger på løyver som var den mest sentrale restriksjonen i den saken, hvor ESA av den grunn også drøftet nødvendighetskravet mye mer inngående. At ESA ikke har gått grundig inn på kravet til nødvendighet fremgår også av ESAs egen oppsummering av saken i brevet som lukket saken fra 2023.

I oppsummeringen fra ESA står det ikke et ord om nødvendighetskravet:

²⁶ Prop. 39 L (2023-2024), på s. 39-40.

²⁷ Ibid. på s. 40.

²⁸ Jf. bl.a. sak 132/80 *United Foods*, EU-domstolens dom av 7. april 1980, avsnitt 28.

²⁹ Tiltaket er altså uansett EØS-rettlig egnet, dvs. at dette kun er et spørsmål om å sikre at tiltaket blir så godt egnet som mulig.

³⁰ ESAs "Reasoned Opinion" av 22. februar 2017 i sak 74881, på s. 15.

*"The Authority took issue with the restriction of the freedom of establishment that followed from the obligation on taxi operators to be connected to a taxi dispatch central, including corresponding requirements ... The Authority acknowledged that grounds of transport safety, as alleged by Norway, could in principle be relied upon as a justification for a restriction of the freedom of establishment. However, **it noted that this restriction was not systematically imposed on all drivers in all districts**. In some districts, dispatch centres were established, and the affiliation requirement existed, whereas in other districts, the licence was linked to the drivers' residence and no such requirement existed. **Therefore**, the Authority concluded that the national legislation did not pursue the stated objective of ensuring transport safety in a consistent and systematic manner and could therefore not be considered appropriate for attaining the objective."*³¹ (Vår utheving.)

Det var manglende konsistens (under kravet til egnethet) som klart ble viet mest oppmerksomhet fra ESA. Sett hen til alle de andre legitime formålene som sentraltilknytningsplikten også forfølger, jf. over, så har vi vanskelig for å se at sentraltilknytningsplikten går lenger enn nødvendig. ESA har, som nevnt, ikke tidligere vurdert kravet om nødvendighet i den EØS-rettslige proporsjonalitetstesten er oppfylt opp mot noen av disse øvrige formålene. Vi forutsetter at det er flere reelle problemer med drosjenæringen slik den fungerer i dag etter Drosjereformen fra 2020.³² Skatteunndragelser har bl.a. vært et problem i næringen, også forut for Drosjereformen, som illustrert f.eks. i et VG-oppslag fra 2017 som avdekket at ni av ti "proffe" Uber-sjåfører snyter på skatten.³³ I en Fafo-rapport fra 2023 er det påpekt at det er særlige utfordringer ved plattformbaserte forretningsmodeller i drosjenæringen, herunder problemer knyttet til kontroll på drosjeplattformene.³⁴ Også proposisjonen viser til problemene i drosjenæringen:

*"Det er **velkjent at drosjenæringen er en næring der det er utfordringer** blant annet knyttet til svart økonomi og utnyttelse av arbeidstakerne. Dette er dokumentert gjennom flere store straffesaker, tilsyn foretatt av myndighetene og gjennom uavhengig forskning."*³⁵ (Vår utheving.)

Vi har vanskelig for å se hvordan digitale løsninger skal kunne bidra til å løse disse problemene på like god måte som sentraltilknytningsplikt. Det finnes riktignok digitale apper mv. som kan benyttes. Slike apper kan også benyttes sammen med taksameter (se nærmere om det i pkt. 4 og 5 under). Når disse løsningene er fristilt fra drosjesentraler og samtidig registrering gjennom taksameter, så vil bruk av apper likevel etter vårt syn ikke gi den kontrollfunksjonen som drosjesentralene vil få via tilknytningen.

Det finnes eksempler i rettspraksis fra EU-domstolen som går nokså langt i å akseptere inngrep i etableringsfriheten som nødvendige. EU-domstolen har f.eks. godtatt et nasjonalt krav om å beholde hovedkontoret og ledelsen i flyselskapet TAP i Portugal som nødvendige.³⁶ Dette er krav som kan hevdes å være vel så inngripende (og kanskje mer inngripende) enn en sentraltilknytningsplikt for drosjer. Vi nevner også at EU-domstolen i andre saker har lagt vekt på at et løyvekrav, selv om man kan se for seg mindre inngripende tiltak i form av etterfølgende kontroller, ikke gikk lenger enn nødvendig all den tid etterfølgende kontroller ikke like effektivt ivaretok trafikksikkerheten.³⁷ ESA har også selv akseptert løyvekrav, selv om det også for dette kan hevdes at man kan ha kontroller gjennom digitale løsninger.³⁸

³¹ ESAs brev av 19. juli 2023 med meddelelse om at sak 74881 lukkes, pkt. 4.2.

³² Se f.eks. <https://www.dn.no/samferdsel/drosjemarkedet/taximarkedet/flytoget/flytoget-slar-alarm-om-kjemperegninger-pa-taxi-fra-oslo-til-gardermoen-ren-svindel/2-1-1544581> for én av en rekke presseoppslag om problemer i næringen som DN har hatt helt nylig.

³³ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/RMkpW/skatteetaten-ni-av-ti-proffe-uber-sjaafoerer-snyter-paa-skatten>

³⁴ Fafo-rapport 2023:01: "Utvikling i drosjemarkedet 2020 til 2023".

³⁵ Prop. 39 L (2023-2024), på s. 38.

³⁶ Sak C-563/17 *Associação Peço a Palavra and Others*, EU-domstolens dom av 27. februar 2019, avsnitt 74-78.

³⁷ Sak C-50/21 *Prestige and Limousine SL*, EU-domstolens dom av 8. juni 2023, avsnitt 88-89.

³⁸ ESAs "Reasoned Opinion" av 22. februar 2017 i sak 74881, på s. 8.

Ved vurderingen av om et mål kan nås med mindre inngripende midler, må det ses hen til at det bak reglenes utforming ligger et ønske om å oppnå et visst beskyttelsesnivå, og at Norge står fritt til å velge sitt beskyttelsesnivå selv. Det gjelder ingen regel om gjensidig anerkjennelse på områder som ikke er harmonisert, slik som drosjenæringen, hvor staten altså selv kan fastsette ønsket nivå. Når alternative tiltak vurderes, må det tas utgangspunkt i dette nivået. Hvis det ikke er mulig å erstatte en regel uten at beskyttelsesnivået blir klart lavere, kan målet ikke nås på en mindre inngripende måte.³⁹ Et illustrerende eksempel på dette er en sak fra Nederland hvor EU-domstolen konkluderte med at en nederlandsk regel som krevde et skille mellom advokat- og revisorvirksomhet ikke gikk lenger enn nødvendig, selv om den regelen klart hindret bestemte forretningsformer, og selv om andre stater hadde mindre strenge krav.⁴⁰

Etter vårt syn vil sentraltilknytningsplikten sannsynligvis oppfylle kravet til nødvendighet ettersom plikten er begrunnet og forankret helt konkret opp mot hvert av de legitime formålene i proposisjonen, der det både er vist til de legitime formålene og hvorfor øvrige løsninger ikke vil kunne oppnå disse like godt. I departementets proposisjon til Stortinget er det nettopp redegjort nærmere for hvorfor alle de legitime formålene ikke kan ivaretas like godt med mindre inngripende tiltak. I proposisjonen er det både redegjort for hvorfor ikke formålene kan ivaretas like godt ved andre, og mindre inngripende, tiltak, og for grep som er gjort for å sikre at innretning av tilknytningsplikten ikke går lenger enn nødvendig.⁴¹

Flere alternative tiltak er vurdert, herunder om de legitime formålene kan ivaretas like godt gjennom å stille "teknologinøytrale" krav til en kontrollutrustning i bilen, men da uten en sentraltilknytning som kobler hver enkelt tur til sentralene gjennom utrustningen. F.eks. hevder Bolt og Uber at digitale app-løsninger er like bra som hva man kan oppnå med sentralene. Departementet har redegjort for hvorfor digitale løsninger ikke er like godt egnet for å oppnå de legitime formål som sentraltilknytning ivaretar. Det er dessuten vist til at heldigitale løsninger kan stenge ute et stort antall brukere, herunder sårbare grupper. Dette kan være f.eks. eldre (pasienttransport) og andre personer med nedsatt funksjonsevne. Det er vist til at det er derfor stor usikkerhet knyttet til om heldigitale løsninger vil gi ønsket resultat. I lys av dette, og risikoen for uønskede effekter, er vår vurdering at myndighetene lovlig må kunne innta en "føre var"-holdning gitt det nasjonale handlingsrommet særlig når det gjelder hensynet til liv og helse.

Vi oppfatter departementets uttalelse i proposisjonen om at det kan være mulig å se for seg andre innretninger eller "teknologinøytrale" krav enn taksameter, dithen at dette er noe som delutredning II vil kunne se på, men at det per i dag ikke finnes noen alternativer som fullt ut vil ivareta alle de legitime formålene som sentraltilknytning ivaretar. Vi er enige i dette, og i så fall vil sentraltilknytningsplikt være nødvendig under EØS-retten, uavhengig av om omfanget av sentralenes plikter kan endre seg med tiden.

Når det gjelder innretning av sentraltilknytningsplikten, så går den heller ikke lenger enn nødvendig, gitt at det i proposisjonen er vist til at løyvehaver selv kan velge hvilken sentral man ønsker å knytte seg til og at enhver som oppfyller objektive vilkår kan opprette en sentral. Etter vårt syn er det for øvrig uten betydning for den EØS-rettslige nødvendighetstesten hvorvidt man lander på en løsning der løyvehaver kan tilknytte seg én eller flere sentraler. I den grad sentraltilknytning til flere sentraler vanskeliggjør sentralenes kontrollfunksjon, så er vårt syn at det vil være tryggere opp mot egnetheten å ikke åpne for det. Vi støtter departementets syn om at det er fornuftig med en nærmere vurdering av dette spørsmålet.

Etter vårt syn er sentraltilknytningsplikten sannsynligvis nødvendig for å ivareta de legitime formålene.

³⁹ Jf. bl.a. Sejersted, Arnesen, Rognstad, Foyn og Kolstad – "EØS-rett", (Universitetsforslaget, 2011) på s. 408.

⁴⁰ Sak C-309/99 *Wouters*, EU-domstolens dom av 19. februar 2002, avsnitt 119-123.

⁴¹ Prop. 39 L (2023-2024), på s. 40-43.

5 EØS-rettslig vurdering av taksameterplikten

5.1 Foreligger det en restriksjon?

For å kunne koble den enkelte drosjesentral med bil, sjåfør og kunde slik at de legitime formålene med sentraltilknytningsplikten skal kunne fungere etter hensikten, er det en forutsetning at det er en teknisk kontrollutrustning i bilen. Taksameterplikten som er foreslått må anses som et direkte utslag av dette, og henger altså sammen med og er uløselig tilknyttet de legitime formål med sentraltilknytningsplikten. Etter vårt syn er det høyst tvilsomt om taksameterplikten kan bli ansett som en selvstendig restriksjon.

Det er flere grunner til dette.

For det første, må det skilles mellom regler som gjelder selve etableringsadgangen på den ene siden, og regler som regulerer utøvelsen av virksomheten når man først er etablert på den annen side. Mens sentraltilknytningsplikten er en forutsetning for i det hele tatt å få etablere seg i Norge, så er kravet om taksameter, som springer ut av sentraltilknytningsplikten, et krav til utøvelse av drosjevirksomheten, dvs. at bilene som kjører for den enkelte drosjeaktør som har etablert seg må ha taksameter i bilen. For slike regler, som rettslig og faktisk rammer likt, så er utgangspunktet at det ikke foreligger en restriksjon, selv om taksameterplikten for så vidt også kan hevdes å gjøre det mindre interessant å etablere seg her.⁴²

Rettspraksis fra EU-domstolen illustrerer dette: I en sak ble et forbud mot søndagsåpne butikker i Italia ikke ansett som en restriksjon da formålet med reguleringen ikke var å regulere etableringsadgangen, og reglene kom til anvendelse på alle, og ikke gjaldt selve etableringen av næringsvirksomhet.⁴³ I en annen sak konkluderte EU-domstolen med at italienske regler om advokatsalærer, som bl.a. omfattet regler om maksimalsatser, ikke utgjorde en restriksjon. Til tross for at advokatfirmaer fra andre land måtte sette seg inn i de komplekse italienske reglene, noe som også var forbundet med kostnader og redusert inntjening, så viste EU-domstolen til at de italienske reglene ikke forhindret dem fra å etablere seg og konkurrere i Italia på normale og effektive konkurransevilkår.⁴⁴ En tredje sak som kan nevnes, og som dessuten har viss paralleller til denne saken, gjaldt belgiske regler som krevde at selskaper som tilbød posttjenester skulle være tilsluttet en særlig, ekstern klageordning. DHL gjorde gjeldende at denne tilknytningsplikten var en restriksjon, men fikk ikke medhold da EU-domstolen påpekte at plikten gjaldt for alle aktører som tilbød de aktuelle posttjenestene og at DHL ikke kunne forvente at medlemsstatene ikke har klageordninger som skal beskytte forbrukernes interesser. Dermed kunne ikke DHL få medhold i at tilknytningskravet gjorde det mindre attraktivt for dem å etablere seg med postvirksomhet i Belgia.⁴⁵

Etter vårt syn kan heller ikke aktører som f.eks. Bolt og Uber forvente at Norge skal ha regler som ikke gir en mest mulig effektiv mulighet til kontroll opp mot det å sikre bl.a. forbrukerbeskyttelse, trafikk- og transportsikkerhet, ryddige arbeidsforhold i drosjenæringen, samt for å motvirke svart økonomi. At et krav til taksameter, som setter myndighetene i stand til å drive denne kontrollen effektivt ved at bilens taksameter er koblet mot sentralene, skulle være en hindring som ikke gjør det mulig for aktører som f.eks. Bolt og Uber å konkurrere på normale og effektive konkurransevilkår, fremstår for oss som ytterst tvilsomt. Dette er betydelige internasjonale aktører med betydelige økonomiske muskler. Det er også vanskelig å forstå hvorfor et krav til taksameter skal kunne være til hinder for nye driftsmetoder eller forretningsmetoder i drosjenæringen all den tid de aller fleste taksametre som benyttes i Norge har en åpen API ("application programming interface"), som gjør at aktører som Bolt, Uber mv. fritt vil kunne fortsette med sine driftsmetoder og forretningsmodeller basert på egne apper. Både den interne

⁴² Jf. bl.a. Arnesen, Rognstad, Kolstad, Hammersvik og Hjelmeng – "Oversikt over EØS-retten" (Universitetsforslaget, 2022), på s. 252 flg.

⁴³ Forente saker C-418/93 *Semeraro Casa*, EU-domstolens dom av 20. juni 1996, avsnitt 32.

⁴⁴ Sak C-565/08 *Kommisjonen mot Italia*, EU-domstolens dom av 29. mars 2011, avsnitt 48-55.

⁴⁵ Sak C-148/10 *DHL*, EU-domstolens dom av 13. oktober 2011, avsnitt 58-64.

organiseringen og kontakten ut mot kundene forblir upåvirket av et krav om taksameter i bilene. Fordelene med en såkalt heldigital løsning (digital kontrollutrustning), som er foreslått av bl.a. Bolt og Uber, vil dermed ikke bidra til fordeler som ikke samtidig kan oppnås ved et taksameter koblet til apper.

Av denne grunn, og med henvisning til eksemplene fra EU-domstolens rettspraksis over om regler som gjelder utøvelsen av virksomhet etter etablering, anser vi det som lite sannsynlig at taksameterplikten som foreslått i NOUen og proposisjonen kan anses som en selvstendig restriksjon på etableringsfriheten.

For det andre, følger det av EU-domstolens praksis at nasjonale tiltak som må anses som direkte utslag av bakenforliggende restriksjoner – såkalte "*implementing measures*" – ikke kan anses som selvstendige restriksjoner. I en nederlandsk sak om pengespillselskapet Ladbrokes, uttalte EU-domstolen følgende:

"The national courts are not required to determine, in each case, whether the implementing measure intended to ensure compliance with that legislation is suitable for achieving the objective of that legislation and is compatible with the principle of proportionality, in so far as that measure is necessary to ensure the effectiveness of that legislation and does not include any additional restriction over and above that which arises from the legislation itself. Whether that measure was adopted as a result of action by the public authorities to ensure compliance with national legislation or of an application by an individual in the context of a civil action to protect his rights under that legislation has no bearing ..."⁴⁶ (Vår utheving.)

Saken mot Ladbrokes gjaldt riktignok tjenestefriheten, men det er ingen grunn til at tilnærmingen ikke skal være den samme for etableringsfriheten. Det følger av dette at "tilleggsrestriksjoner", dvs. nasjonale tiltak som må anses for å være uløselig tilknyttet den bakenforliggende restriksjonen, og som er iverksatt for å sikre at en restriksjon innført i lovgivningen blir effektiv opp mot de legitime formålene den skal ivareta – såkalte "*implementing measures*" – ikke utgjør selvstendige restriksjoner. Etter vårt syn er det mulig å anse taksameterplikt som nettopp dette. De legitime formålene med sentraltilknytningsplikten ville ikke kunne bli ivaretatt på en effektiv måte hvis ikke sentralene fikk tilgang på sanntidsinformasjon gjennom taksameteret som kontrollutrustning i bilen, som kobler sammen sentral, bil, sjåfør og kunde.

Taksameterplikten, som kobler bil, sjåfør og kunde sammen med drosjesentralen, kan av samme grunn antageligvis også være påkrevd for å sikre at sentraltilknytningsplikten gjennomføres på en konsistent måte opp mot de legitime formålene. Dersom man i stedet hadde åpnet opp for kun bruk av app uten å koble denne appen opp mot et taksameter i den enkelte bil, så vil ikke sentralen kunne gjennomføre de kontrolloppgaver som sentralen er pålagt på en effektiv måte. Av den grunn kan det etter vårt syn hevdes at taksameterplikten ikke bare EØS-rettslig er lovlig, men også kan være påkrevd for å oppfylle kravet om at sentraltilknytningsplikten må kunne forfølge og ivareta de legitime formål på en konsistent måte.

Etter vårt syn taler de beste grunner for at taksameterplikten ikke utgjør en selvstendig restriksjon. For det tilfellet at taksameterplikten skulle bli ansett som en selvstendig restriksjon, vil vi nedenfor likevel vurdere også om denne oppfyller EØS-rettens proporsjonalitetstest, likt som for sentraltilknytningsplikt.

5.2 Kan restriksjonen begrunnes i legitime formål (tvingende allmenne hensyn)?

Formålene med taksameterplikten vil være de samme som for sentraltilknytningsplikten. Det er nettopp i kombinasjonen av sentraltilknytningsplikten med krav til taksameter og automatisk bestilling i form av en kobling mellom sentral, bil, sjåfør og kunde gjennom taksameteret, at disse formålene blir ivaretatt.

Vi viser her til redegjørelsen i pkt. 3.2 ovenfor.

⁴⁶ Sak C-258/08 *Ladbrokes*, EU-domstolens dom av 3. juni 2010, avsnitt 50.

Etter vårt syn er det klart at også taksameterplikten da vil være begrunnet i legitime formål om å sikre personsikkerhet og trafikk- og transportsikkerhet, motvirke svart økonomi, sikre kundens rettigheter og muligheter til å klage (forbrukerbeskyttelse), samt å sikre ryddige arbeidsforhold i drosjenæringen.

5.3 Er restriksjonen egnet (og konsistent) til å ivareta de legitime formålene?

Som det fremgår over, så er det ved å koble sentraltilknytningsplikten til et taksameter som gjør det mulig for sentralene å kontrollere næringen på en pålitelig måte opp mot de legitime hensyn forslaget forfølger. Dermed fremstår det etter vårt syn som klart at også taksameterplikten vil være egnet til å ivareta de samme legitime formålene. Uten et taksameter som kobler bilen til sentralen, er det mer usikkert om myndighetene ville klart å forfølge disse formålene på en sammenhengende og systematisk måte fordi man da ville ha mistet den mer direkte kontrollen av næringen via sentralenes rapportering.⁴⁷

Vi viser for øvrig til redegjørelsen i pkt. 3.3 ovenfor.

Etter vårt syn er taksameterplikten egnet (og konsistent) opp mot det å ivareta de legitime formålene for det tilfellet at denne skal underlegges en selvstendig proporsjonalitetstest, som vi mener er tvilsomt.

5.4 Er restriksjonen nødvendig – finnes det like effektive, mindre inngripende tiltak?

Aktører som f.eks. Bolt og Uber synes å være av den oppfatning at taksameterplikten ikke vil oppfylle den EØS-rettslige proporsjonalitetstestens krav til nødvendighet. Dette synes å bygge på en fremstilling om at et krav til taksameter er svært inngripende og byrdefullt og at digitale løsninger vil ivareta alle de legitime formålene på en like god, men langt mindre inngripende måte. Etter vårt syn er dette unyansert.

For det første, synes resonnementet fra aktører som Bolt, Uber mv. om at taksameterplikten er svært inngripende og konkurransevridende å bygge på en misforståelse av begrepet om "teknologinøytralitet". Kjernen i begrepet om "teknologinøytralitet" er at aktører på et marked bør stå fritt ved ikke å bli tvunget til å benytte en bestemt teknologi for på den måten ikke å bli bundet opp til bestemte produsenter mv. En kontrollutrustning i bilen i form av et taksameter er like lite "en bestemt teknologi" som en app. Et taksameter er ikke en rent mekanisk innretning, men er en digital kontrollutrustning basert på moderne teknologi. Det finnes flere produsenter. Helt sentralt er det også at de aller fleste taksameterer opererer med åpne APIer, slik at aktører vil kunne fortsette å levere app-baserte tjenester uavhengig av plikten til å ha taksameter i bilene. Innsamling av data fra sjåfører kan skje automatisk gjennom taksameteret, og det er dermed en falsk motsetning å hevde et taksameter er mekanisk og manuelt, mens en app er digital og automatisk. Argumentet om "teknologinøytralitet" har dermed etter vårt syn begrenset reell gjennomslagskraft når det gjelder spørsmålet om hvor inngripende en taksameterplikt i praksis vil være.

Etter vårt syn er det også grunn til å nyansere et argument om at en sentraltilknytningsplikt kombinert med en taksameterplikt vil forhindre innovasjon og nyvinninger i drosjemarkedet. Det viktigste som skjer på dette feltet er "teknologiselskap", som f.eks. Uber, som skiller seg fra tradisjonelle drosjeselskap ved at de i større grad er en ren teknologileverandør som sjåfører kan slutte seg til. Det er ingenting ved kravet til taksameter som forhindrer en slik forretningsmodell. Selvkjørende drosjer er en annen mulig innovasjon.⁴⁸ Heller ikke her vil krav om taksameter i seg selv hindre en slik utvikling. Det vil være andre regulatoriske forhold enn krav om taksameter som vil få betydning for en eventuell utbredelse av dette.

Videre treffer de typiske argumentene om hvorfor en heldigital app-basert løsning vil være like godt egnet, i liten grad opp mot de legitime formålene. At rent app-baserte løsninger gir en mer kundevennlig opplevelse, ligger på siden av de formålene taksameterplikten forfølger. Fordi den enkelte aktørens flate

⁴⁷ Drosje-apper vil ikke være direkte koblet mot sentralene til forskjell fra en fysisk kontrollutrustning i bilen i form av et taksameter.

⁴⁸ <https://en.wikipedia.org/wiki/Robotaxi>

mot kundene fortsatt kan være rent app-basert, gitt kobling mot taksameter gjennom APIer, så er dette argumentet også av den grunn lite treffende. Argumenter knyttet til at rent app-baserte løsninger gir en sikrere prisberegning og økt sikkerhet for kundene er av samme grunn lite treffende all den tid et krav om taksameter ikke innebærer at app-baserte løsninger forsvinner. Aktører vil fortsatt kunne benytte sine egne apper mot kundene, men må rapportere automatisk til sentralene gjennom taksameter i bilen. Den direkte og automatiske koblingen mellom sentral, bil, sjåfør og kunde, som synes å være helt sentral for å kunne ivareta alle de legitime formålene, jf. over, vil man ikke få til på samme måte kun ved apper.

Vi viser for øvrig til redegjørelsen i pkt. 3.4 ovenfor.

Etter vårt syn er taksameterplikten sannsynligvis nødvendig opp mot de legitime formålene for det tilfellet at denne plikten skal underlegges en selvstendig proporsjonalitetstest, som vi mener er tvilsomt.

6 EØS-rettslig vurdering av kobling mellom taksameter og drosje-apper

6.1 Foreligger det en restriksjon?

Når det gjelder kravet til kobling mellom taksameter og apper, som sikrer den koblingen mellom sentral, bil, sjåfør og kunde som er nødvendig for å sikre effektiv kontroll opp mot de legitime formålene, så er vårt syn at også dette sannsynligvis ikke utgjør en selvstendig restriksjon, men er uløselig knyttet til sentraltilknytningsplikten og må anses som et tiltak som skal sikre at formålene med sentraltilknytning kan oppnås effektivt, med lavere risiko for omgåelser fra enkeltaktører (et drosjeselskap eller en sjåfør).

Vi viser her til redegjørelsen i pkt. 4.1 ovenfor.

Vi nevner at det ikke er tekniske hindringer for å koble app og taksameter. De aller fleste taksameter som benyttes i Norge, har en åpen API og er allerede koblet opp mot flere ulike mobilitetsapper. Det beste eksemplet er "Vy-appen", som benyttes i dag som en "dør-til-dør" app hvor kunden kan foreta sin bestilling via appen og turen registreres i taksameteret når turen starter og avsluttes. Tilsvarende skjer med "TaxiFix" og "07000" appen. Dette er også teknisk mulig for f.eks. Bolts og Ubers app-løsninger via åpen API. Kostnaden for aktørene for å installere et taksameter er heller ikke høy i forhold til de totale investeringene som løyvehaverne må gjøre for å kunne utøve persontransport. At kostnadene for dette er håndterbare gjelder særlig for betydelige aktører som Bolt og Uber. Det er etter vårt syn derfor også påfallende at det er aktører med nokså enorme finansielle muskler som hevder at den foreslåtte reguleringen påfører ulemper som vil hindre dem fra å utøve virksomhet basert på en etablering i Norge. Etter vårt syn taler de beste grunner for at koblingen i seg selv ikke utgjør en selvstendig restriksjon. Gitt at taksameterplikten skulle bli ansett som en selvstendig restriksjon, så vil vi nedenfor likevel vurdere om taksameterplikten oppfyller EØS-rettens proporsjonalitetstest, likt som for sentraltilknytningsplikt.

6.2 Kan restriksjonen begrunnes i legitime formål (tvingende allmenne hensyn)?

Formålene som søkes oppnådd ved å koble sentral, bil, sjåfør og kunde sammen gjennom taksameteret er de samme formålene som også sentraltilknytningsplikten bygger på. Disse formålene er klart legitime.

Vi viser her til redegjørelsen i pkt. 3.2 ovenfor.

6.3 Er restriksjonen egnet (og konsistent) til å ivareta de legitime formålene?

En effektiv kontroll opp mot de legitime formålene gjennom en kobling mellom sentral, bil, sjåfør og kunde, som ikke synes å kunne oppnås like effektivt ved rene app-baserte løsninger, viser at koblingen sannsynligvis vil være egnet og konsistent opp mot de legitime formålene. Som nevnt vil det å ikke kreve automatisk bestilling og kobling via taksameteret gjøre det enklere å omgå de hensyn, bl.a. til å motvirke

svart økonomi, som forslaget bygger på. En slik kobling er da antagelig påkrevd for å sikre konsistens, dvs. for å oppfylle EØS-rettens krav om at formål må forfølges på sammenhengende og systematisk vis.

Vi viser for øvrig til redegjørelsen i pkt. 3.3 og 4.3 ovenfor.

Etter vårt syn er koblingen egnet (og konsistent) opp mot det å ivareta de legitime formålene for det tilfellet at koblingen skal underlegges en selvstendig proporsjonalitetstest, som vi mener er tvilsomt.

6.4 Er restriksjonen nødvendig – finnes det like effektive, mindre inngripende tiltak?

En kobling mellom sentral, bil, sjåfør og passasjer synes i proposisjonen å være lagt til grunn som det mest effektive virkemiddelet for å sikre en egnet og konsistent virkemiddelbruk opp mot de legitime formålene som reguleringen forfølger. Vi nevner her, jf. over, at det er opp til myndighetene å fastsette sitt eget beskyttelsesnivå. Følgelig, dersom det er nulltoleranse for skatteunndragelser, som det bør være, så kan det benyttes strenge virkemidler, selv om andre virkemidler muligens også vil kunne oppnå noe av det samme, om ikke fullt ut samme beskyttelsesnivå. Det samme gjelder for de legitime formålene som knyttes til person- og transportsikkerhet, som i siste instans handler om å beskytte folks liv og helse.

Vi viser for øvrig til redegjørelsen i pkt. 3.4 og 4.4 ovenfor.

Etter vårt syn er denne koblingen sannsynligvis nødvendig opp mot de legitime formålene for det tilfellet at koblingen skal underlegges en selvstendig proporsjonalitetstest, som vi mener er tvilsomt, jf. ovenfor.
