

Taxi och samåkning

– i dag, i morgon och i övermorgon

*Betänkande av Utredningen om
anpassning till nya förutsättningar för
taxi och samåkning*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:86

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24537-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Johansson

Den 23 juli 2015 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och eventuellt lämna förslag till nya regler på taxiområdet samt att se över och eventuellt föreslå förtydliganden för de regler som finns för samåkning mellan privatpersoner. Samma dag bemyndigade regeringen statsrådet Anna Johansson att tillkalla en särskild utredare att genomföra uppdraget.

Den 1 augusti 2015 förordnades Amy Rader Olsson att vara särskild utredare. Hovrättsassessorn Hanna Forsell anställdes som sekreterare från och med den 15 oktober 2015 och juristen Åsa Johansson anställdes som sekreterare från och med den 14 december samma år.

Som experter i utredningen förordnades den 11 februari 2016 f.d. generaldirektören Bo Bylund, kanslirådet Tommie Börjesson, juristen Henrik Carlborg, digitaliserings- och framtidsekonomen Anna Felländer, ämnesrådet Enar Lundgren, professor emeritus Lars-Göran Mattsson, rådet Karin Morild, projektledaren Lise Pripp och utredaren Maria Åkerlund.

Härmed överlämnar utredningen betänkandet *Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon*, SOU 2016:86.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm november 2016

Amy Rader Olsson

/Hanna Forsell
Åsa Johansson

Innehåll

Begreppsförklaringar och avgränsningar	19
Sammanfattning	31
1 Författningsförslag.....	47
1.1 Förslag till lag om ändring i lag (2001:558) om vägtrafikregister	47
1.2 Förslag till lag om ändring i fordonslagen (2002:574)	52
1.3 Förslag till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211)	54
1.4 Förslag till lag om ändring i lag (2014:1020) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik	59
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordning (1999:1134) om belastningsregister.....	69
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (1999:1135) om misstankeregister.....	74
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	77
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:650) om vägtrafikregister.....	80
1.9 Förslag till förordning om ändring i taxitrafikförordningen (2012:238).....	89

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:623) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik	92
2	Utredningens uppdrag och arbete	101
2.1	Direktiven	101
2.2	Tolkning av direktiven	102
2.3	Hur arbetet har bedrivits	102
2.3.1	Kartläggning	102
2.3.2	Enkäter.....	103
2.3.3	Möten och andra träffar med intressenter och andra aktörer	104
2.3.4	Hearing rörande taxi som inte har taxameterutrustning.....	104
2.3.5	Studieresa.....	105
2.3.6	Sekretariatet och expertgruppen	105
2.3.7	Samråd och avstämning med andra utredningar	105
2.3.8	Konsultuppdrag.....	106
2.4	Betänkandets disposition	106
3	Historik och aktuellt.....	109
3.1	Historik.....	109
3.2	Aktuellt	110
3.2.1	Aktuella regelförändringar för taxi i Sverige	110
3.2.2	Aktuella utredningar i Sverige.....	111
3.3	Internationell överblick av taxi- och samåkningslagstiftningar.....	114
3.3.1	Några andra EU-länders lagstiftning om taxi	115
3.3.2	Digitaliseringen och delningsekonomin påverkan på taxi- och samåkning	119

4	Marknadsöverblick taxi.....	129
4.1	Inledning	129
4.2	En kort återblick	129
4.2.1	Tiden före avregleringen 1990	129
4.2.2	Avregleringen 1990 och framåt	130
4.2.3	En internationell jämförelse.....	131
4.3	Tre aktörer på marknaden	131
4.3.1	Beställningscentraler tar emot och fördelar uppdrag.....	132
4.3.2	Taxiföretag	136
4.3.3	Förare	137
4.4	Marknaden kan delas upp i tre verksamhetsgrenar.....	138
4.4.1	Taxiverksamhet mot privatkunder	138
4.4.2	Samhällsbetalda resor	138
4.4.3	Hyrverksverksamhet	140
4.5	Fordonen	140
4.6	Taxameterutrustningen	141
4.7	Priset för resan	142
4.8	Etableringen över landet är ojämn	143
4.9	Kostnader i taxiverksamhet.....	145
4.10	Branschens lönsamhet	146
4.11	Förmodade effekter av låg lönsamhet	147
4.12	Det förekommer skatteundandragande i branschen.....	148
5	Gällande rätt taxi.....	151
5.1	Taxitrafik	151
5.2	Taxitrafiktillstånd.....	156
5.3	Yrkeskompetens taxiförare	157
5.3.1	Taxiförarlegitimation	157
5.3.2	Tillfällig yrkesutövning	158

5.4	Nekat eller återkallat tillstånd m.m.	159
5.4.1	Grundläggande regler.....	159
5.4.2	Praxis om nekat eller återkallat taxitrafiktillstånd	160
5.4.3	Praxis om nekad eller återkallad taxiförarlegitimation	162
5.5	Straffbestämmelser	163
5.5.1	Inledning.....	163
5.5.2	Färd utan taxitrafiktillstånd.....	163
5.5.3	Avsaknad av taxiförarlegitimation	164
5.5.4	Beställaransvar	164
5.6	Taxan, pris och betalning	165
5.6.1	Allmän inledning	165
5.6.2	Jämförpris	165
5.6.3	Prisinformation	166
5.7	Taxameterutrustningen	167
5.7.1	Varför taxameterutrustning?	167
5.7.2	När behövs taxameterutrustning?	167
5.7.3	Användning av taxameter	167
5.7.4	Mätinstrumentdirektivet (MID)	168
5.8	Fordon.....	168
5.9	Åtgärder vid hindrande av fortsatt färd	169
5.10	Vilotider	169
5.11	Redovisningscentraler	170
5.12	Vägtrafikregistret.....	171
5.13	Transportstyrelsens tillgång till uppgifter om domar och andra avgöranden.....	172
5.14	Undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag	172
5.14.1	Inledning.....	172
5.14.2	Gruppundantag som avses i lagen (2008:580) om gruppundantag för konkurrensbegränsande avtal om viss taxisamverkan	173
5.14.3	Undantaget i 2 kap. 5 § konkurrenslagen	174

5.15	Bokföring av intäkter.....	175
5.16	Skatteregler.....	175
5.16.1	Näringsverksamhet.....	175
5.16.2	Inkomst av tjänst.....	176
5.16.3	Mervärdesskatt.....	178
5.16.4	Särskilt om Skatteverkets bedömning avseende förare som kör andra mot betalning i ett privat fordon	178
5.16.5	Slutsatser	179
6	Problembeskrivning och behovsinventering taxi	181
6.1	Inledning	181
6.1.1	Utredningsuppdraget	181
6.1.2	Ändamålet med kapitlet	181
6.2	Problem på taximarknaden.....	182
6.2.1	Det förekommer skatteundandragande	182
6.2.2	Underlaget som lämnas för bokföring kan ibland vara svårt att kontrollera.....	183
6.2.3	Det finns skillnader i kontrollerbarhet eftersom vissa aktörer har dispenser	183
6.2.4	Dispenser från taxameterkravet skapar obalans ..	183
6.2.5	Bättre möjligheter finns för koordinering av transporter	184
6.2.6	Tekniska alternativ	184
6.2.7	Dispenssystemet skapar en osäker marknad.....	185
6.2.8	Det är låg lönsamhet i branschen	185
6.3	Kartläggning av de relevanta intressena.....	186
6.3.1	Intressen inom taxibranschen.....	186
6.3.2	Samhällets intressen	188
6.3.3	Skatteverkets intressen.....	188
6.3.4	Transportstyrelsens intressen	189
6.3.5	Passagerarnas intressen	189
6.3.6	Reglering måste vara nödvändig och proportionerlig	190

6.4	Fördelar och nackdelar med taxameterutrustningen.....	191
6.4.1	Fördelar.....	191
6.4.2	Nackdelar.....	193
6.5	Fördelar och nackdelar med en ny form av taxi utan skyldighet att ha taxameter	194
6.5.1	Fördelar med en ny form av taxi utan taxameter	194
6.5.2	Nackdelar med en ny form av taxi utan taxameter	197
6.6	Avvägning	199
6.6.1	Rimliga alternativ är att bevara nuvarande ordning eller att svara ja på direktivets första två punkter.....	199
6.7	Slutsatser om vad som ska föreslås.....	200
6.7.1	Relevanta intressen kan uppfyllas och därför bör en alternativ form att utöva taxiverksamhet införas	200
6.7.2	Teknikens utformning är osäker	201
6.7.3	Dispensmöjligheten bör avskaffas och en ny form av taxi bör införas	202
7	Tekniska möjligheter att kontrollera taxi	203
7.1	Inledning	203
7.2	Faktorer av betydelse vid kontroll av taxiverksamhet.....	204
7.2.1	Kontrollutrustningens tillförlitlighet.....	204
7.2.2	Kontrollutrustningens effektivitet.....	205
7.2.3	Kostnad för kontrollutrustningen	205
7.2.4	Flexibilitet och teknikneutralitet	205
7.2.5	Användarvänlighet	206
7.3	Taxametern	206
7.3.1	Fördelar med taxametern.....	207
7.3.2	Nackdelar med taxametern och dagens föreskrifter.....	207
7.4	Teknikinnovationer med potential för kontroll av taxi	208

7.5	Alternativa befintliga lösningar för kontroll av taxi, yrkesfordon och konsumentmarknaden	210
7.5.1	Mobilapplikationsbaserade verksamhetssystem	210
7.5.2	Kassaregister med kontrollenhet	212
7.5.3	Kontroll av färdtjänstbilar: exempel från SAMTRANS	214
7.5.4	Digitala färdskrivare	216
7.5.5	Omborddator: exempel från Nederländerna	217
7.6	Scenario: en helhetslösning för kontroll av taxi	218
7.6.1	Tekniska utrustningar	219
7.6.2	Institutioner och ansvarsfördelning	221
7.6.3	Kontroll av körpasset	222
7.7	Slutsatser	223
8	Förslag om nya villkor för taxi	225
8.1	Taxameterundantag	225
8.2	Nya villkor för taxi för en mer effektiv skattekontroll	226
8.3	Allmänna utgångspunkter för teknisk utrustning och insamling av uppgifter	228
8.4	Beställningscentralen ska samla in och lagra uppgifter	230
8.5	Informationssäkerhet och certifiering	234
8.6	Transportstyrelsen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka uppgifter beställningscentralen ska samla in, på vilket sätt det ska ske samt hur de ska lämnas ut	236
8.7	Särskild utrustning för taxifordon samt anslutning till beställningscentral	238
8.8	Kontroll av särskild utrustning för taxifordon samt straff	240
8.9	Privat användning av taxifordon	241
8.10	Omhändertagande av registreringsskylt	241
8.11	Beställningscentralens verksamhet	242

8.12	Priset för resan och bevis om priset	245
8.13	Sedlar och mynt	246
8.14	Samhällsbetalda resor	247
8.15	Rätt att få ut lagrad information.....	248
8.16	Taxiföretagens rätt att få del av den lagrade informationen	249
8.17	Överföring av uppgifter vid dödsfall, konkurs eller återkallat tillstånd	250
8.18	Sekretess för lagrade uppgifter	251
8.19	Behandling av uppgifter i beskattningsdatabasen.....	252
8.20	Tillståndskrav för beställningscentraler	253
8.21	Verksamhetsansvarig samt lämplighetsprövning.....	257
8.22	Tillståndsmyndighet och beslut m.m.	259
8.23	Tillsyn över beställningscentralerna	260
8.24	Anteckningar i misstanke- och belastningsregistren	261
8.25	Transportstyrelsen ska sammanställa uppgifter	262
8.26	Återkallelse av tillstånd och varning.....	263
8.27	Återkallelse på egen begäran.....	265
8.28	Dödsfall och konkurs	265
8.29	Delgivning.....	266
8.30	Rätt att överklaga.....	266
8.31	Verkställighet.....	267
8.32	Straffansvar	268
8.33	Uppgifter i vägtrafikregistret.....	268
8.34	Anslutning till redovisningscentral	269
8.35	Tillstånd för taxiföretag eller yrkeskompetens.....	270
8.36	Särskilt om taxifordon.....	272

8.37	Straffbestämmelser taxitrafiklagen	273
8.38	Taxifordon med taxameterutrustning	274
8.39	Prisinformation	275
8.40	Nya förutsättningar för tillståndshavare med dispens.....	275
9	Förslagets förenlighet med EU-rätten	279
9.1	Tillståndsplikt och EU-rätten	279
9.1.1	Inledning	279
9.1.2	Gränsdragning etablering och tjänst	280
9.1.3	Etablering.....	281
9.1.4	Regler om tjänst.....	282
10	Marknadsöversikt samåkning	291
10.1	Gemensam användning av bilar ökar i Sverige	292
10.1.1	Digitaliseringen och delningsekonomin är möjliggörare	292
10.1.2	Utvecklingen kring gemensam användning av bilar.....	294
10.2	Nya förutsättningar för samåkning i Sverige	296
10.2.1	Plattformer möjliggör samåkning mellan obekanta	297
10.2.2	Samåkning eventuellt som en del av kollektivtrafiken i framtiden.....	298
10.3	Samåkningsplattformer.....	299
10.3.1	Övergripande fakta om plattformarna	301
10.3.2	Antal användare och typer av användare.....	301
10.3.3	Definitioner av samåkning	302
10.3.4	Kostnader för att använda plattformarna.....	303
10.3.5	Betalningslösningar och ersättningsnivåer.....	303
10.3.6	Information till användarna om ersättningsnivåer.....	304
10.3.7	Personlig säkerhet och möjligheter att lämna omdömen om varandra	304
10.3.8	Antal resor och genomsnittlig distans	305
10.3.9	Framgångsfaktorer	306

10.3.10	Ansvarsåtaganden utöver att förmedla samåkningsresor	306
10.3.11	Behandling av personuppgifter.....	307
10.3.12	Förmedlarnas uppfattning om hur lagstiftning kan bidra till att främja samåkning.....	307
10.3.13	Fördelar och utmaningar med samåkning och plattformar för samåkning.....	308
10.4	Taxiliknande tjänster.....	310
10.4.1	Antal användare och typer av användare	312
10.4.2	Definitioner av samåkning.....	312
10.4.3	Kostnader för att använda plattformarna, betalningslösningar och ersättningsnivåer.....	313
10.4.4	Personlig säkerhet och möjligheter att lämna omdömen om varandra	313
10.4.5	Antal resor och genomsnittlig distans	314
10.4.6	Framgångsfaktorer samt ansvarsåtaganden utöver att förmedla resor	314
10.4.7	Behandling av personuppgifter.....	315
10.4.8	Förmedlarnas uppfattning om hur lagstiftning kan bidra till att främja samåkning.....	315
10.4.9	Taxiliknande tjänster eventuellt en del av kollektivtrafiken i Europa.....	316
10.4.10	Fördelar och utmaningar med taxiliknande tjänster	316
10.5	Sociala medier	320
10.6	Risker med behandling av personuppgifter	322
11	Gällande rätt om samåkning	323
11.1	Regler om samåkning och taxitrafik.....	323
11.2	Befintliga regler för förmedlare och plattformar	326
11.3	Regler för användarna	339
11.4	Arbetsrättsliga frågor	344
11.5	Myndighetskontroll	347

12	Problembeskrivning och behovsinventering om samåkning	351
12.1	Fördelar och utmaningar med samåkning och taxiliknande tjänster.....	351
12.2	Problem och behov av regler om samåkning.....	354
13	Förslag om samåkning	361
13.1	Några utgångspunkter för utredningens förslag.....	361
13.2	Samåkning som erbjuds till obekanta där kostnaderna delas bör inte kunna utgöra taxitrafik.....	362
13.3	Kontroll av plattformar och skyldigheter för förmedlare	367
13.4	Integritetsfrågor.....	378
14	Konsekvensbeskrivningar.....	381
14.1	Kraven på en konsekvensanalys	383
14.2	Genomförande av konsekvensanalysen.....	385
14.3	Konsekvenserna av förslagen om taxi.....	386
14.3.1	Effekterna om utredningens förslag inte genomförs samt alternativa lösningar	387
14.3.2	Förslagens konsekvenser för skattekontrollen....	388
14.3.3	Effekter på berörda företags kostnader	390
14.3.4	Effekter för konsumenterna	398
14.3.5	Förslagens konsekvenser för taxiföretagen	398
14.3.6	Effekter på marknad och konkurrens	400
14.3.7	Effekter på små och medelstora företag.....	402
14.3.8	Effekter i olika regioner	404
14.3.9	Effekter på ny teknik.....	410
14.3.10	Effekter på arbetsvillkoren i taxinäringen.....	412
14.3.11	Administrativa och ekonomiska effekter för berörda myndigheter.....	414
14.3.12	Effekter på skatteintäkterna	416
14.3.13	Effekter för förare	418

14.4	Förslagen avseende samåkning	418
14.4.1	Trender inom transportsystemet och det svenska samhället	418
14.4.2	Samåkning är effektivt	422
14.4.3	Fördelarna med utredningens förslag	424
14.4.4	Risker med utredningens förslag.....	426
14.4.5	Effekter på taximarknaden	428
14.4.6	Administrativa och ekonomiska effekter för berörda myndigheter.....	430
14.4.7	Effekter på bristande tillgänglighet som en form av diskriminering	433
14.5	Förslagens förenlighet med relevant EU-rättslig lagstiftning samt alternativa lösningar	434
15	Ikraftträdande och genomförande	435
15.1	Ikraftträdande	435
15.2	Övergångsbestämmelser	437
16	Författningskommentar	439
16.1	Förslaget till lag om ändring i lag om vägtrafikregister (2001:558)	439
16.2	Förslaget till lag om ändring i fordonslagen (2002:574)	440
16.3	Förslaget till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211)	441
16.4	Förslaget till lag om ändring i lag (2014:1020) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik.....	447
16.5	Förslaget till förordning om ändring i förordning (1999:1134) om belastningsregister	460
16.6	Förslaget till förordning om ändring i förordning (1999:1135) om misstankeregister	460
16.7	Förslaget till förordning om ändring i förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	461

16.8	Förslaget till förordning om ändring i förordning (2001:650) om vägtrafikregister.....	461
16.9	Förslaget till förordning om ändring i taxitrafikförordningen (2012:238).....	464
16.10	Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:623) om redovisningscentraler <i>och</i> <i>beställningscentraler</i> för taxitrafik.....	469

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:81.....	475
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:27.....	485

Begreppsförklaringar och avgränsningar

Begrepp och avgränsningar

I kapitel 4–9 samt i författningskommentarerna till förslagen om taxi använder utredningen ett antal begrepp kring taxi, utrustning för taxibilar samt kontroll av utrustning och uppgifter.

I kapitel 3 och 10–13 samt i författningskommentaren till 1 kap. 3 § taxitrafikförordningen (2012:238) använder utredningen ett antal begrepp kring samåkning och andra sätt att gemensamt utnyttja fordon. Utredningen gör även vissa avgränsningar avseende utredningen om samåkning.

Nedan förklaras begreppen och avgränsningarna, först avseende de delar i betänkandet som taxi och därefter avseende de delar som rör samåkning.

Begrepp i de delar som rör taxi

Taxitrafik

Taxitrafik är trafik som bedrivs yrkesmässigt med personbil eller lätt lastbil och som innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transport av personer.

Taxiföretag

Taxiföretagen driver taxiverksamhet och utför taxitjänsterna. De måste ha taxitrafiktillstånd. Taxiföretag kan bedrivas exempelvis som enskild firma eller som aktiebolag. Enskild firma är den vanligaste verksamhetsformen inom taxinäringen.¹

Taxiförare

Taxiförare måste ha taxiförarlegitimation eller rätt att utöva yrket tillfälligt här i landet. Taxiförare vilka är etablerade utom Sverige men inom EES eller Schweiz får köra taxi tillfälligt i Sverige om föraren har en motsvarande yrkeskvalifikation i det land där han eller hon är etablerad.

Samhällsbetalda resor

Med samhällsbetalda resor menas färdtjänst, skolskjuts, sjukresor och så kallad kompletteringstrafik. Med kompletteringstrafik menas sådan trafik som tillhandahålls personer som bor långt – eller i vart fall på visst avstånd – från ordinarie linjetrafik med exempelvis buss eller tåg. Det är kommunerna som anordnar skolskjuts och det är kommunerna eller de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i länen som anordnar färdtjänstresor. Sjukresor anordnas av landsting. Denna del av marknaden omfattas av regelverket för offentlig upphandling.

Hyrverk

Före år 1990 var hyrverkstrafik en särskild form av yrkestrafik som per definition inte utgjorde taxitrafik. Med hyrverkstrafik menades yrkesmässig trafik med personbil som endast kunde förbeställas (exempelvis limousiner). År 1990 inlemmades hyrverkstrafiken i begreppet taxitrafik, men begreppet hyrverksverksamhet används alltjämt i taxibranschen. Hyrverksverksamhet används exempelvis

¹ Svenska taxiförbundet, www.taxiforbundet.se/taxi-som-yrke/taxifoeretagare/foeretagsformer.aspx, besökt den 25 november 2016.

vid statsbesök. Det kan också röra sig om företag som utnyttjar hyrbilar för att ersätta eller komplettera så kallade direktionsbilar eller utländska turister som efterfrågar en hyrbil med en språkkunnig förare. Betalningen sker inte i fordonen utan alla betalningar genom fakturering.

Taxameter

Huvudregeln i svensk rätt är att en taxi inte får användas i taxitrafik utan en taxameterutrustning. Taxameterutrustningen ska bland annat beräkna priset för en taxiresa, skriva ut kvitto, förse taxiföretaget med underlag för fakturering och bokföring samt ge myndigheter uppgifter för kontroll av taxiverksamheten.

Dispens från taxameterkravet

Om det finns synnerliga skäl får Transportstyrelsen medge undantag från kravet på taxameter. Ett sådant undantag får ges för högst två år och får förenas med villkor. I januari 2015 hade cirka 9 procent av de fordon som omfattas av taxitrafiklagstiftningen beviljats dispens från taxameterkravet. Ungefär 90 procent av dessa var fordon som användes för samhällsbetalda transporter och resten var fordon som användes i hyrverksverksamhet.

Redovisningscentral

Under år 2017 införs en skyldighet för taxifordon som har taxameterutrustning att ansluta sig till en redovisningscentral. Redovisningscentralernas ändamål är att ta emot och lagra och lämna ut information från taxameterutrustningar. Om Skatteverket begär det ska redovisningscentralen lämna ut lagrade uppgifter till Skatteverket och upplysning om uteblivna överföringar. Den som vill driva en redovisningscentral måste ha tillstånd till detta.

Beställningscentral (icke tillståndspliktig)

Beställningscentraler är vanligt förekommande på den svenska taxi-marknaden. De tar emot beställningar och fördelar kunder mellan taxiföretag. I dagsläget är det frivilligt för taxiföretag att tillhöra en beställningscentral. (Se även förklaringen om tillståndspliktig beställningscentral nedan).

Särskild utrustning för taxifordon

I kapitel 8 lämnar utredningen förslag om att införa möjlighet att använda en alternativ kontrollutrustning till taxameter i taxibilar. Den alternativa kontrollutrustningen har utredningen valt att benämna särskild utrustning för taxifordon.

Tillståndspliktig beställningscentral

I kapitel 8 föreslår utredningen att en förutsättning för att få använda särskild utrustning för taxifordon är att fordonet bör vara anslutet till en tillståndspliktig beställningscentral. Alla bokningar och betalningar bör enligt utredningens förslag gå via den tillståndspliktiga beställningscentralen, vilken föreslås ha till uppgift bland annat att registrera och lagra information samt förse kontrollmyndigheter med uppgifter för kontroll av taxiverksamheten. (Se även förklaringen om icke tillståndspliktig beställningscentral ovan).

Begrepp i de delar som rör samåkning*Delningsekonomi*

Delningsekonomi går ut på att använda outnyttjade resurser genom att dela, byta, hyra, låna, samäga samt köpa varor och tjänster.² Samåkning och taxiliknande tjänster är enligt utredningen att betrakta som delar av delningsekonomin. (Se nedan om utredningens definitioner av samåkning respektive taxiliknande tjänster och hur de enligt utredningen skiljer sig åt).

² Se bland annat Skatteverkets definition av delningsekonomi i Skatteverkets rapport den 31 oktober 2016 *Kartläggning och analys av delningsekonomin påverkan på skattesystemet*, s. 4 samt EU-kommissionens definition av delningsekonomi i *Europeisk agenda för delningsekonomin*, COM (2016) 356, s. 3.

Samåkning

Det finns ingen definition av samåkning i svensk rätt. Traditionellt sett är samåkning ett sätt att resa tillsammans för att effektivisera resande och spara resekostnader.³ Enligt Trafikverket handlar samåkning om att "flera personer reser i samma bil".⁴ Trafikanalys beskriver samåkning som att "personer som ska till samma resmål eller åt samma håll, åker i samma bil".⁵ Enligt några av de som tillhandahåller samåkningsplattformar i Sverige innebär samåkning att kostnader delas och att innehavaren av bilen genomför en resa den ändå skulle ha genomfört.⁶

Begreppet samåkning har under senare år använts för att beskriva diverse fenomen som bedrivs både med vinstsyfte eller med syfte att dela på faktiska kostnader.⁷ Den traditionella innebörden av samåkning i Sverige synes vara att man delar på kostnader, utan vinstsyfte. Utredningen förespråkar en definition av samåkning som inte bedrivs med vinstsyfte. Utredningen definierar samåkning som resor där två eller flera privatpersoner färdas tillsammans i en bil eller lätt lastbil till samma resmål eller åt samma håll, och delar på kostnaderna i fall inte någon av resenärerna står för hela kostnaden. Med resenärer menar utredningens såväl förare eller innehavare av bilen och passagerare.

Samåkning har vissa likheter med bilpooler.⁸ För att hålla isär begreppen ska skillnaderna mellan de två företeelserna kort diskuteras. Enligt Trafikanalys innebär bilpooler att ett antal personer turas om med att använda en eller ett antal fordon, medan samåkning innebär att flera personer använder samma fordon vid samma tillfälle.⁹ Utredningen ansluter sig till Trafikanalys uppfattning i frågan.

³ Vägverket, *Samåkning i Sverige 2006*, publikation 2006:135, s. 3–5.

⁴ Trafikverket, www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planera-person-och-godstransporter/Planera-persontransporter/Hallbart-resande/Tjanste--och-pendlingsresor/Resor-till-och-fran-jobbet/Samakning/, besökt den 20 augusti 2016.

⁵ Trafikanalys, *Nya tjänster för delad mobilitet*, Rapport 2016:15, s. 19.

⁶ Enkät svar från Skjutsgruppen, Roadmate, GoMore och Mobilsamåkning samt uppgifter på Samåknings.se:s och Svensk samåkningstjänsts hemsidor www.samakning.se/om-samakning/, besökt den 4 juni 2016 samt www.samakningstjanst.se/php/info.php, besökt den 3 juli 2016.

⁷ Med vinstsyfte menas att den som får betalt får inkomster som överstiger dennes faktiska kostnader, Europeiska kommissionen, *Europeisk agenda för delningsekonomin*, COM (2016) 356, s. 2.

⁸ Liksom för begreppet samåkning finns ingen legaldefinition av bilpooler.

⁹ Trafikanalys, *Nya tjänster för delad mobilitet*, Rapport 2016:15, s. 7.

Taxiliknande tjänster

Begreppet taxiliknande tjänster används för att beskriva en ny företeelse på transportmarknaden i Sverige, som ännu inte har något vedertaget begrepp i vare sig i Sverige eller internationellt. Företeelsen innebär att privatpersoner kör personer i sina privata bilar mot vinstgivande betalning, där körningarna förmedlas av företag eller organisationer genom nätbaserade plattformar. Körningarna sker utan att det finns taxitrafiktillstånd och taxiförarlegitimation. Två kända exempel på taxilikande tjänster från Sverige är UberPOP och Heetch. Körningar inom ramen för det som utredningen väljer att kalla "taxiliknande tjänster" kan många gånger anses vara taxitrafik enligt svensk lagstiftning. Som framgår av kapitel 5.1 är tjänsten UberPOP lagligen att betrakta som taxitrafik enligt svensk rättspraxis. Någon rättslig prövning av körningar inom ramen för tjänsten Heetch har ännu inte gjorts i Sverige. Utredningen har valt att inte benämna dessa företeelser "taxi" för att det saknas en rättslig prövning av Heetch, för att tjänsterna skiljer sig från traditionell taxi i det att körningarna utförs av privatpersoner utan taxiförarlegitimation i deras egna bilar och för att taxiliknande tjänster är en internationell företeelse som tillåts i vissa länder och andra inte.

Taxiliknande tjänster har den likheten med samåkning att privatpersoner nyttjar privatägda eller på ett sätt privat innehavda bilar. Skillnaderna består i att vid taxiliknande tjänster har föraren eller innehavaren av bilen inte själv ett behov av resan utan det handlar om att utföra en transport åt någon annan med vinstsyfte.

En amerikansk benämning på de företag och organisationer som förmedlar taxiliknande tjänster är Transportation Network Companies (TNC).¹⁰ Begreppet användes av California Public Utilities Commission (CPUC), vid lagstiftning år 2012.¹¹ CPUC:s definition av begreppet TNC är

[...] a company or organization operating in California that provides transportation services using an online-enabled platform to connect passengers with drivers using their personal vehicles.¹²

¹⁰ Trafikanalys, *Nya tjänster för delad mobilitet*, Rapport 2016:15, s. 8–9 och 12.

¹¹ Europaparlamentet, *Social, economic and legal consequences of Uber and similar transportation network companies (TNCs)*, s. 1.

¹² CPUC, *Decision 13-09-045 September 19, 2013, Before the public utilities commission of the State of California* s. 3 samt *Basic information for transportation network companies and applicants*, s. 2.

Plattformer

Med plattformer avses i detta betänkande internetbaserade verktyg och mobilapplikationer som används för att möjliggöra samåkning och taxiliknande tjänster. I begreppet plattformer ingår även sociala medier i detta betänkande. Sociala medier har oftast inte till syfte att specifikt möjliggöra en viss verksamhet, som exempelvis samåkning, utan främst att möjliggöra kommunikation mellan människor där kommunikationen vara av vilken typ som helst.¹³ Sociala medier kan dock exempelvis användas av personer för att hitta någon att samåka med eller för att organisera olaglig taxiverksamhet. Inom sociala medier förekommer olika grupper för olika frågor. Utredningen betraktar inte de enskilda grupperna som egna plattformer, utan endast det sociala mediet som en plattform. Exempelvis betraktar utredningen Facebook som en plattform, medan olika grupper inom Facebook inte är plattformer. Skälet är att den tekniska tjänsten i form av ett internetbaserat verktyg eller mobilapplikation tillhandahålls av de sociala medierna och inte av de medlemmar som nyttjar dem. Medlemmarna har möjlighet att starta verksamheter genom att starta olika grupper, men de har ingen möjlighet att påverka driften och utformningen av det internetbaserade verktyget som sådant.

Informationssamhällets tjänster och värdtjänster

Med informationssamhällets tjänster menas tjänster som utförs mot ersättning, på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Informationssamhällets tjänster bedrivs online. Tillhandahållande av tjänster som sker offline omfattas inte av begreppet. Begreppet omfattar exempelvis tjänster som avser vidarebefordran av information via kommunikationsnät, exempelvis genom att tillhandahålla tillgång till kommunikationsnät eller genom att fungera som värdtjänst för information från tjänstemottagaren. En värdtjänst är en tjänst av enbart teknisk, automatisk och passiv natur, exempelvis elektroniska anslagstavlor och chatttjänster. Informationssamhällets tjänster och värdtjänster kallas ibland för mellan-

¹³ Nationalencyklopedin, www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/sociala-medier, besökt den 29 oktober 2016.

händer.¹⁴ Plattformar kan vara att anse som informationssamhällets tjänster och värdtjänster.

Användare

Med användare menas de personer som använder plattformar för att möjliggöra samåkning eller taxiliknande tjänster. Med användare avses både innehavare av bil, förare och passagerare.

Förmedlare

Med förmedlare menas den fysiska eller juridiska person som tillhandahåller en plattform för att möjliggöra samåkning eller taxiliknande tjänster. Med förmedlare avses även de som tillhandahåller sociala medier. De som tillhandahåller sociala medier har inte till huvudsakligt syfte att förmedla samåkning eller taxiliknande tjänster, men genom att tillhandahålla plattformarna kan de möjliggöra samåkning och taxiliknande tjänster.

Olaglig taxitrafik

Begreppet olaglig taxitrafik används detta kapitel och följande tre kapitel om samåkning som ett samlingsbegrepp för olaga taxitrafik, otillåten taxitrafik och brott mot taxitrafiklagen¹⁵.

Bil

Med bil avses i detta kapitel och följande tre kapitel om samåkning personbil och lätt lastbil.

¹⁴ Europeiska kommissionen, *Europeisk agenda för delningsekonomi*, COM (2016) 356, s. 3 och 6–8.

¹⁵ 5 kap. 1–2 och 4 §§ taxitrafiklagen (2012:211).

Innehavare av bil

Med innehavare av bil menas i detta kapitel och följande tre kapitel om samåkning den som äger, hyr, lånar eller på annat sätt innehar bilen.

Förare

Begreppet förare används i detta kapitel och följande tre kapitel om samåkning för den som kör bilen, i de fall föraren inte är innehavare av bilen. Vid samåkning kan det vara så att den som kör bilen under samåkningsresan inte är innehavare av den. Det kan också vara så att innehavaren av bilen och övriga medresenärer turas om med att köra.

Integrerade mobilitetstjänster

Integrerade mobilitetstjänster innebär att man i en och samma tjänst knyter samman flera sätt att förflytta sig (till exempel bilpool, buss, spårväg, pendeltåg, hyrcykel, privata fordon) samtidigt som man kan erbjuda betalning av samt information om transporterna via ett och samma gränssnitt.¹⁶

Bekanta och obekanta

Enligt definitionen av taxitrafik (se förklaringen till "Taxitrafik" ovan) är ett kriterium för att det ska vara fråga om taxitrafik att fordon och förare *ställs till allmänhetens förfogande*. Att ställa en körning till allmänhetens förfogande innebär att den erbjuds till personer som föraren inte sedan tidigare är bekant med. Bekanta är exempelvis grannar, släktingar, vänner, arbetskamrater eller annan som inte kan sägas falla under begreppet allmänheten. I betänkan-dets delar som handlar om samåkning har utredningen valt att använda uttrycket "erbjuda samåkning till obekanta". Med detta menar utredningen att samåkningens har ställts till allmänhetens förfogande i den mening som avses i taxitrafikdefinitionen.

¹⁶ Se exempelvis www.k2centrum.se/fou-omr%C3%A5den/integrerade-mobilitetstj%C3%A4nster, besökt den 25 november 2016.

Bilkostnader och kostnader för att erbjuda samåkning till obekanta

I kapitel 13 föreslår utredningen att kostnader för att samåka bör delas mellan de inblandade personerna, om samåkningen har erbjudits till obekanta (exempelvis på en plattform). Utredningen föreslår att de kostnader som ska kunna delas bör vara dels bilkostnader (de milbundna kostnaderna samt kostnader för bland annat väg-, bro- och färjeavgifter) och kostnader för att erbjuda samåkning till obekanta (exempelvis kostnader för att använda en plattform).

Avgränsningar i de delar som rör samåkning*Samåkning som sker i bil eller lätt lastbil*

Samåkning kan ske med många olika typer av fordon däribland buss. Det blir enligt branschförbundet Sveriges Bussföretag allt vanligare att olika samåkningsresor organiseras med buss. Detta kan enligt förbundet innebära säkerhetsrisker, eftersom personer som har formell behörighet att köra buss, men inte kör buss till yrket kan anlitas för att köra vid samåkningsresor. En person som inte kör buss regelbundet kan enligt förbundet ha en sämre kompetens än personer som regelbundet gör det.¹⁷ Utredningen har övervägt om samåkning i buss bör omfattas av betänkandet. Utredningen har i uppdrag att tydliggöra gränsen mellan taxi och samåkning. Taxitrafik avser transporter med bil eller lätt lastbil, vilket skapar en avgränsning i utredningens uppdrag. Detta betänkande behandlar därför samåkning som sker i bil eller lätt lastbil. Samåkning som exempelvis sker i buss, båt eller annat fordon eller farkost omfattas inte av betänkandet.

Tre typer av plattformar

Betänkandet behandlar tre typer av plattformar. Den första typen är plattformar som specifikt tagits fram för samåkning. Den andra typen är plattformar som specifikt tagits fram för taxiliknande tjänster och den tredje typen är sociala medier.

¹⁷ Möte med näringspolitisk expert Göran Hallén och branschchef/Vice VD Anna Grönlund, Sveriges Bussföretag den 10 augusti 2016.

Regler för förmedlares och samåkares inkomster

I kapitel 10 redogör utredningen för partsrelationerna när plattformar används för att möjliggöra samåkning och taxiliknande tjänster, se figur 10.1.

Det finns inget som hindrar att förmedlare för samåkning och taxiliknande tjänster bedriver sina plattformar med vinstsyfte och att de tar ut avgifter eller provisioner av de som använder plattformarna (avtal 1). Inte heller finns något som hindrar att förmedlarna säljer sina plattformslösningar till aktörer som vill använda dem, exempelvis någon kommun eller organisation som vill möjliggöra samåkning. Det ligger inte i utredningens uppdrag och skulle heller inte vara önskvärt att föreslå några regler om de inkomster som förmedlarna får genom sina plattformar. Däremot behandlar betänkandet inkomster eller kostnadsersättningar som innehavare av bilar och förare bör kunna få av passagerare vid samåkning (avtal 2).

Sammanfattning

Nedan sammanfattas utredningens slutsatser. En redovisning av betänkandets innehållsmässiga struktur följs av en kort sammanfattning av utredningens viktigaste förslag och insikter.

Betänkandets struktur

I enlighet med direktivet lämnas författningsförslag angående följande punkter:

- En obligatorisk användning av taxameterutrustning i taxifordon utan möjligheter till dispens.
- En ny kategori av yrkesmässig personbefordran med personbil eller lätt lastbil utan obligatoriskt taxameterkrav.
- Ändringar eller förtydliganden av de regler som finns för samåkning mellan privatpersoner.

Nedan beskrivs viktiga principer gällande taxameterdispens, alternativ kontrollutrustning till taxameter och gränslandet mellan taxi och samåkning. Betänkandet följer ett schema i fyra delar; dispositionen presenteras i kapitel 2.4.

Utredningen har också valt att diskutera ”gränslandet” mellan taxi och samåkning även om vi begränsar författningsförslagen till de frågor som omfattas av direktiven. Under utredningstiden har flera affärsinnovationer kommit till och flera frågor har uppkommit. Många av frågorna berör ett gränsland mellan taxi och samåkning, där till exempel icke-professionella förare är intresserade av att erbjuda taxi, eller åtminstone taxiliknande tjänster, med sina privata bilar. En annan tydlig trend är utvecklingen av integrerade mobilitets-tjänster, det vill säga att man kan boka och/eller betala för flera transporttjänster (till exempel kollektivtrafik, taxi, och samåkning) på ett enda ställe.

Överväganden och förslag om taxameterdispens och en ny kategori för personbefordran

Utredningen föreslår att dagens möjligheter att få dispens från taxameterkravet tas bort. Vidare föreslår utredningen att det ska införas en ny slags kontrollutrustning, *särskild utrustning för taxifordon*, och att fordon som har en sådan utrustning inte ska behöva ha taxameter. Fordonen måste vara anslutna till en eller flera tillståndspliktiga beställningscentraler för taxitrafik. Beställningscentralerna ska ha som grundläggande uppgift att ta emot beställningar och betalningar för taxitjänster samt att förmedla transportuppdrag till taxiföretag. Dessutom ska beställningscentralerna på ett sätt som är likartat redovisningscentralernas samla in, lagra och lämna ut uppgifter som Skatteverket behöver för sina kontroller.

Taxametern har funnits sedan 1800-talets slut¹ och har varit ett viktigt instrument för att räkna ut priset för en taxiresa men även för att generera kontrolldata. Själva taxametern har utvecklats hand i hand med regler och förordningar om taximarknaden. Efter 1990-talets omreglering av taximarknaden som gjorde Sverige till en av världens mest liberaliserade taximarknader blev taxametern ett allt viktigare redskap för att säkerställa att priset räknades på korrekt sätt, att kunden fick nödvändig information om priset och att de ekonomiska transaktionerna kunde sparas som underlag för inbetalning av skatt.

Under senare år har nya affärsidéer som bygger på informations-, kommunikations- och inte minst lokaliseringsteknik skapat nya sätt att räkna ut pris, betala för en taxiresa och förse kunden med nödvändig information. Det är inte förvånande att Sverige har blivit ett attraktivt land för nya taxitjänster eftersom landet erbjuder en kombination av ett välutvecklat nätverk för kommunikationsteknik, en liberaliserad taximarknad med låga etableringskostnader och en kundbas som är välbekant med "smartphones". Kort sagt finns det nu en möjlighet att matcha tjänsteutövaren och kunden till en mycket

¹ Taxametern uppfanns i Tyskland av Wilhelm Gustav Bruhn år 1891.

låg transaktionskostnad vilket även kan utnyttjas av privatpersoner för samåkning.

Nästan varje vecka lanseras en ny mobilitetstjänst; många i gränslandet mellan samåkning bland privatpersoner och professionella taxitjänster. Framöver väntas kombinationer av tjänster och digitala marknader där en stor mängd tjänster och produkter kan bytas, lånas, säljas eller bortskänkas. Regler för taximarknaden måste därför tydliggöras och anpassas till nya möjligheter för att säkerställa sund konkurrens och rätt inbetalning av skatter.

Samma kontrollstandard till mindre kostnader med alternativ till taxameter

Kontrollutrustning, däribland taxametrar, måste uppfylla vissa funktionskrav som definieras av myndigheter. Ju flera funktioner som måste uppfyllas med ett och samma kontrollinstrument desto svårare blir det att skapa innovationer som bättre och billigare möter kraven eftersom hela instrumentet måste certifieras på nytt när delarna byts ut eller kopplas samman på ett annat sätt. I utredningens arbete har det framkommit att potentialen för ny teknik att radikalt minska kostnader för nödvändiga kontroller är stor och att innovationer kan komma snabbt. Det gör det ännu viktigare att kravspecifikationerna för kontrollinstrumenten är tydliga och få. Parametrar av betydelse är kontrollutrustningens tillförlitlighet, effektivitet, kostnad och användbarhet. Det är även viktigt att specificera teknikneutrala funktionskrav och att vara flexibel nog i kravspecifikationen så att den framtida teknikutvecklingen främjas.

Dagens taxameter har genomgått en utveckling som är nästan precis den omvända; som svar på fler och fler funktionskrav från både lagstiftaren och från taxibolagen har taxametern blivit mer komplex och relativt dyr. Att taxametern måste vara fast plomberad i bilen gör den dyr i drift. Om en ny taxameter köps, om delar byts ut, eller om bilen byts måste ett taxiföretag bekosta både demontering och montering av ny utrustning. Taxametern är dessutom möjlig att manipulera. En risk med taxametern är att föraren inte använder den på ett korrekt sätt, antingen medvetet eller på grund av missförstånd eller okunskap. Registrering av köruppdrag sker inte per automatik utan förutsätter att föraren korrekt registrerar exempelvis att han eller hon har ett pågående köruppdrag samt om

priset ska vara löpande eller fast. Flera synpunkter har inkommit till utredningen, av representanter för taxiföretag och polisen men även från enskilda förare, om att förekomsten av avstängda taxametrar ökar.

Nya aktörer på taximarknaden som sköter beställningar och betalningar via mobilapplikationer anser att de kan erbjuda korrekt kontrollinformation utan att behöva en fastplomberad teknisk utrustning i bilen. I dagsläget finns det ingen möjlighet för en beställningscentral eller ett taxibolag att kontrollera alla fordonens rörelser om fordonet inte är kopplat till mobilapplikationen. Utredningen ser därför ett fortsatt behov för kontrollutrustning i bilen, vilken är fysiskt eller (vilket är att föredra) elektroniskt plomberad. Det kan finnas möjligheter i framtiden att även tillåta överföring och lagring av all kontrollinformation utan en fast enhet i bilen. I det fallet behövs fortfarande sensorutrustning för att registrera information, som till exempel GPS kompletterad med en GYRO-sensor (se kapitel 7).

Det är därför utredningens bedömning att potentialen för alternativ till taxametern som skapar information som är minst lika effektiv, tillförlitlig och oavvislig är stor.

Utredningen konstaterar att:

- Det finns transparenta och av kunden accepterade alternativa sätt att räkna ut ett pris för en taxiresa och kommunicera priset med kunden.
- Det finns alternativa sätt att lagra information om finansiella transaktioner som inte behöver vara kopplade till en teknisk utrustning som beräknar priset.
- Andra viktiga uppgifter om exempelvis vilotider kan också kontrolleras på alternativa sätt.

Utredningen föreslår därför att fokus ska vara på att ha en tillförlitlig kontrollutrustning i stället för en teknisk utrustning som beräknar priset vilken även har kontrollfunktioner. Utredningen ser vidare inget skäl att behålla möjligheter till dispens från taxameterkravet om alternativa kontrollmöjligheter tillåts.

Den tiondel av taxifordonen som har taxameterdispens för sina fordon i dag och väljer att använda särskild utrustning för taxifordon i stället för taxameter uppskattas få en merkostnad på mellan

0,4 och 0,8 procent av omsättningen. Utredningen gör bedömningen att värdet av bättre kontroll av hela taxibranschen väger tyngre än merkostnaden som taxiföretag som har taxifordon med dispens drabbas av. Att ta bort dispensmöjligheter minskar även obalansen mellan de aktörer som nu har taxameter och de som har dispens från taxameterkravet, som annars ökar betydligt när systemet med redovisningscentraler har införts.

Anslutning till en tillståndspliktig beställningscentral

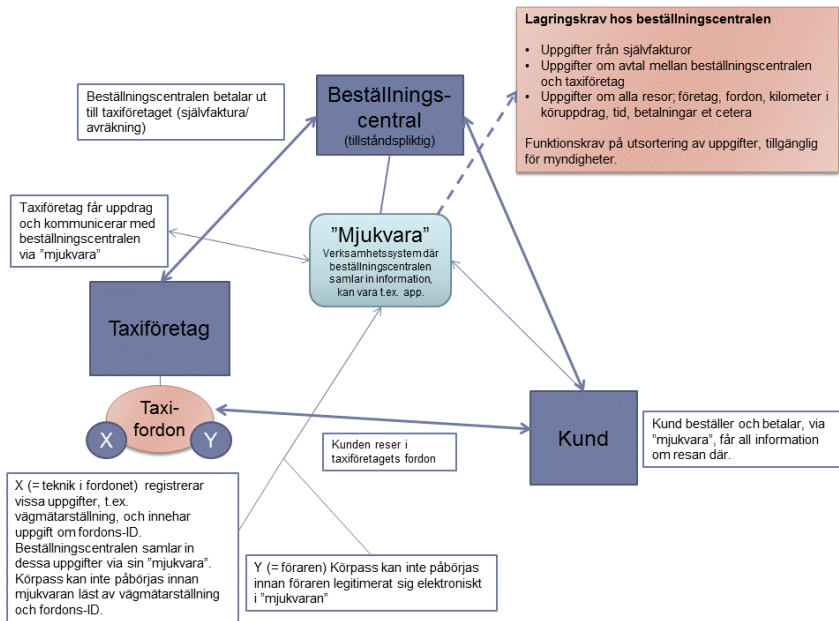
Om en alternativ kontrollutrustning tillåts behövs även bestämmelser om hur nödvändig kontrollinformation för Skatteverket, polismän och bilinspektörer ska samlas in, lagras och lämnas ut. Införandet av reglerna om anslutning till en redovisningscentral för taxifordon med taxameter innebär att det blir rimligt att kräva en motsvarande funktion för taxibilar med alternativ kontrollutrustning. Utredningens bedömning är dessutom att en alternativ kontrollutrustning skulle minska förekomsten av felaktigheter i kontrollinformation som uppstår, medvetet eller omedvetet, på grund av att föraren inte använder taxametern på ett korrekt sätt. Utredningen bedömer också att tryggheten för kunden att få korrekta prisuppgifter och betala på ett säkert sätt skulle öka om kontakten sker direkt med en beställningscentral. Ett system som säkrar att körningar påbörjas endast när kontrollinformation kan samlas in på ett korrekt sätt, skulle vara till stor hjälp för Skatteverket, polisen och inte minst för kunderna.

Utredningen föreslår därför att taxifordon som inte använder taxameter, och därmed inte är skyldiga att vara anslutna till en redovisningscentral, i stället ska vara anslutna till en eller flera tillståndspliktiga beställningscentraler. Beställningscentralerna kommer att ha ansvar för att samla in, lagra och lämna ut kontrollinformation som liknar redovisningscentralernas. Kunderna måste beställa körningar via en sådan beställningscentral och beställningscentralen måste lämna en fast prisuppgift innan resan påbörjas. Betalningen sker också via beställningscentralen; betalningar direkt till föraren i bilen får inte förekomma.

Utredningens analys av teknik som kan fungera som alternativ till taxameterutrustningen visar att det i dagsläget troligtvis kom-

mer att behövas både utrustning i bilen och utrustning hos beställningscentralen. Utrustningen hos beställningscentralen bör vara certifierad så att samma säkerhetsnivå kan uppnås för en redovisningscentral och en beställningscentral. Utredningen föreslår vidare att Transportstyrelsen får föreskriva om att den särskilda utrustningen för taxifordon ska certifieras.²

Figur 1 Förslag till kontroll av taxifordon utan taxameter med särskild utrustning för taxifordon samt koppling till en tillståndspliktig beställningscentral



² Att det inte är ett krav på certifiering av utrustningen i fordonen beror dels på att det är mycket osäkert vad denna utrustning kommer att bestå av, dels på att skyldigheten att på ett säkert sätt samla in data från denna kommer att ligga på beställningscentralen. För att uppnå en rimlig säkerhetsnivå, kan det vara tillräckligt att kräva att utrustningen i fordonet ska vara till exempel tillverkardeklarerad.

Överväganden och förslag om samåkning

Samåkning, där resans kostnader delas mellan personer med samma resmål eller samma resväg, bör inte definieras som taxi- trafik även om personerna i fråga inte är bekanta med varandra.

Utredningens uppdrag har som utgångspunkt att samåkning som bedrivs ideellt eller där kostnaderna delas mellan berörda parter bör vara tillåten. Digitaliseringen och utvecklingen av ny teknik har nu skapat nya förutsättningar för personer som inte känner varandra att gemensamt använda bilar, exempelvis för att samåka. Det saknas dock i dag en legaldefinition av samåkning och samåkning som erbjuds till obekanta skulle enligt gällande rätt kunna anses vara taxi- trafik.

Att man samåker i större utsträckning kan vara mycket positivt för en hållbar samhällsutveckling. Även om det är svårt att uppskatta exakta effekter har samåkning, där två eller flera delar på resans kostnad, potentialen att öka tillgänglighet och rörlighet för resenärer utan att vägutrymmet eller miljöbelastningen behöver ökas.

Digitala plattformar som förmedlar samåkning kan både i stor- staden och på landsbygden erbjuda en effektiv matchning av rese- närer för både kortare och längre resor. Potentialen att förbättra rörligheten och tillgängligheten till arbetet, fritidsaktiviteter, skolor och sjukhus är särskilt positiv eftersom den ökar den sociala delak- tigheten för en växande andel av Sveriges befolkning, nämligen de utan körkort eller tillgång till bil (se kapitel 14).

En tydlig gränsdragning mellan samåkning och taxitrafik

Gränsen mellan samåkning och taxitrafik är i dag oklar. När samåk- ning arrangeras inom familjen, vänkretsen eller på arbetsplatsen kan samåkningen inte enligt gällande rätt utgöra taxitrafik i lagens³ mening. Samma sak gäller när samåkning arrangeras *med* plattfor- mar, för resor till och från arbetsplatser och skolor. Betalning får ske för samåkningen och det finns ingen gräns för hur stor betal- ningen får vara. Däremot kan samåkning som arrangeras *med* platt-

³ 1 kap. 3 §, taxitrafiklagen (2012:211).

formar för *alla andra resmål* än arbete och skola anses utgöra taxi-
trafik. Den som kör sådana samåkningsresor kan därmed behöva ha
taxitrafiktillstånd och taxiförarlegitimation enligt dagens lagstiftning.

Dagens regler främjar inte samåkning i tillräcklig utsträckning.
Om gränsen mellan taxi och samåkning tydliggörs kan tveksamheten
om lagligheten undanröjas. Detta skulle även kunna medföra fler
plattformar eller kommunala initiativ för samåkning.

Utredningen har valt att dra en strikt gräns mellan taxi och sam-
åkning som i korthet innebär att:

- Samåkning mellan bekanta även i fortsättningen bör vara oreglerad.
- Samåkning mellan obekanta, som delar resmål eller resväg och
kostnader, bör inte definieras som taxitrafik och ska kunna ske
till vilket resmål som helst.
- Bilinnehavaren och/eller föraren bör inte få göra en ekonomisk
vinst vid samåkning.

Beträffande vilka kostnader som ska kunna delas föreslår utred-
ningen att det bör vara kostnader av två slag, nämligen bilkostnader
och kostnader för att erbjuda samåkning till obekanta. De belopp
som skattemässigt får dras av för resor i samband med arbete bör ut-
göra schabloner för bilkostnaderna. De beloppen är för närvarande
18:50 kr/mil för den som har egen bil. För en anställd som har
skattepliktig bilförmån gäller 6:50 kr/mil för diesel och 9:50 kr/mil
för övriga drivmedel. Dessutom bör andra kostnader för resan som
exempelvis trängselskatt, vägavgifter, färjeavgifter och parkerings-
avgifter kunna delas. Avseende korttidshyrda bilar bör själva hyr-
kostnaden och kostnaderna för drivmedel kunna delas mellan de
som samåker. Utöver kostnader för bilen kan det tillkomma kost-
nader för att erbjuda samåkningen till obekanta, exempelvis för att
använda en samåkningsplattform. Sådana kostnader kan vara pro-
visioner, avgift för förmedling av en resa, avgifter för att utnyttja
plattformen, korttidshyra av bil, sms-avgifter med mera. Vilka
övriga kostnader som kan falla in under kostnader för att erbjuda
samåkningen till obekanta bör få avgöras i rättstillämpningen.⁴

⁴ Vissa menar att de faktiska kostnaderna för att äga och köra bil är långt över Skatteverkets
befintlig schablonersättning för tjänsteresor. Utredningen anser dock att det är marginal-
kostnaderna för en enstaka resa och inte en bedömning av alla kostnader associerade med

Bör plattformar som förmedlar samåkning kontrolleras?

Samåkning enligt utredningens definition ovan drar en strikt gräns mellan taxitrafik och samåkning. Eftersom taxitrafik och samåkning inte är likartade bör inte förslaget medföra någon osund konkurrens i förhållande till taximarknaden.

Risk för ökad olaglig taxitrafik som marknadsförs som samåkning

Det finns dock en risk att samåkningsplattformarna utnyttjas av individer som vill utföra olaglig taxitrafik. Här har utredningen gjort bedömningen att aktuella straff- och kontrollbestämmelser även fortsättningsvis kan tillämpas om misstankar finns om olaglig taxitrafik. Förare som kör utan taxiförarlegitimation och de som förmedlar olaglig taxitrafik kommer att kunna kontrolleras och straffas med stöd av aktuella bestämmelser. Utredningens förslag ställer dock ökade krav på polisens utredningsverksamhet eftersom polisen måste visa att betalningen har överstigit de föreslagna tillåtna ersättningsnivåerna (se avsnitt 13.3).

För att minska risken att samåkningsplattformar utnyttjas för olaglig taxitrafik har utredningen övervägt ett förslag om tillstånds- eller anmälningsplikt för förmedlare av samåkning mellan obekanta. Tillståndet skulle kunna dras tillbaka och sanktioner utgå ifall vissa skyldigheter inte uppfylls. Här gör utredningen bedömningen att samåkningsplattformar endast kan fungera som mellanhänder och därför inte betraktas som leverantörer av transporttjänster. Enligt EU-rätten finns det hinder mot att föreskriva om tillståndskrav eller motsvarande i sådana situationer. Förmedlare som endast hjälper användare, exempelvis genom att erbjuda betalsystem, försäkringar, service eller ger möjlighet för användarna att betygsätta varandra, bör enligt EU-kommissionen inte betraktas som leverantörer.⁵ Utredningen understryker att debatten lär fortsätta i såväl Sverige

bilägandet och användning som är relevanta. En anledning är att samåkningens potential att bidra till mål för transportsystemets effektivitet bygger på principen att bilägaren ändå har köpt bilen och skulle använda den i samma utsträckning. En högre ersättningsnivå skulle öka incitament att köpa bil och att använda den oftare som alternativ till exempelvis kollektivtrafik.

⁵ Europeiska kommissionen, *Europeisk agenda för delningsekonomi*, COM (2016) 356, s. 6–7.

som i EU om samåkningsplattformar kan betraktas som leverantörer av transporttjänster. Men oavsett om befintliga samåkningsplattformar är att betrakta som mellanhänder eller leverantörer skulle ett tillstånds- eller anmälningsförfarande i vart fall kunna föreslås för leverantörer.

Utredningen har även övervägt om det bör införas några skyldigheter för de som tillhandahåller plattformar för samåkning att motverka att plattformarna används för olaglig taxitrafik samt att vidta åtgärder för att främja personsäkerhet vid samåkningen. Utredningens uppfattning är att fördelarna med att främja en ökad samåkning i samhället överväger riskerna för att samåkningsplattformarna utnyttjas för olaglig taxitrafik. Utredningen finner att det i dagsläget inte bör införas tillstånds- eller anmälningsplikt för samåkningsplattformar eller några skyldigheter för tillhandahållare av plattformarna att motverka olaglig taxitrafik och främja personsäkerheten. Här har utredningen sammanvägt fördelar av att möjligtvis minska förekomsten av olaglig taxitrafik som förmedlas via samåkningsplattformar, med nackdelar av ett regelverk som kan få en avhållande effekt för förmedlare som vill starta en samåkningsplattform, eftersom det först måste utredas huruvida de är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Det skulle inte minst kunna vara avhållande för privatpersoner eller föreningar som vill starta en samåkningsplattform och för lokala grupper eller initiativ eftersom de kanske inte har de ekonomiska medel som krävs eller möjlighet att sköta den administration det skulle kunna föranleda. Om utvecklingen skulle visa på problem i detta avseende är det utredningens uppfattning att krav på förmedlare kan övervägas på nytt.

Utredningen har även utrett frågan om det finns behov av ytterligare lagstiftning för att motverka att sociala medier utnyttjas för olaglig taxitrafik. Utredningen gör bedömningen att sociala medier kan vara att betrakta som informationssamhällets tjänster⁶ och därmed inte enligt e-handelsdirektivet skyldiga att generellt övervaka den information som överförs och lagras och inte heller att aktivt leta efter olaglig verksamhet på plattformarna. De har dock en skyl-

⁶ Med informationssamhällets tjänster menas tjänster som utförs mot ersättning, på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Se artikel 2 a 1.1 b i e-handelsdirektivet samt artikel 1.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet).

dighet att utan dröjsmål informera myndigheter om olaglig verksamhet som de upptäcker.

Frågan om tillstånds- eller anmälningssplikt kan bli aktuell framöver

De konsekvenser utredningens förslag om regler för samåkning kan få för förekomsten av olaglig taxitrafik är i dagsläget högst oklara och svåra att förutse. Frågan om tillstånds- eller anmälningssplikt kopplad till sanktioner kan dock bli aktuell framöver allteftersom marknaden mognar och eventuella bestämmelser inom exempelvis EU tydliggörs. Visserligen underlättar samåkningsplattformar matchning av kunder och förare som vill undvika skatt eller kostnader associerade med att utöva taxitrafik av samåkningsplattformar. Samtidigt har flera av de större internationella och svenska plattformarna infört system där förare och resenärer betygsätter varandra, något som är vanligt förekommande inom delningsekonomin. De som inte följer reglerna för samåkning utan till exempel kräver en högre ersättning (via plattformen eller i bilen) kommer med stor sannolikhet att få ett lägre betyg av medresenärerna. Plattformarna har också starka incitament att utesluta de som vill använda plattformens tjänster i syfte att utföra olaglig taxitrafik eftersom plattformens trovärdighet sänks bland kunderna. Eftersom utredningens förslag om samåkning tillåter delning av faktiska transaktionskostnader (som förmedlingsavgifter) tjänar inte en plattform ekonomisk på att förmedla olagliga taxiresor.

Personsäkerhet och integritetsfrågor

Utredningen har även behandlat frågan om det bör införas ytterligare bestämmelser i syfte att främja personsäkerhet vid samåkning. Till exempel skulle förmedlare vara skyldiga att kontrollera användarnas identitet och förarnas behörighet att köra bil, eller tillhandahålla tekniska lösningar som möjliggör för de som samåker att lokaliseras i realtid.

Utredningen finner inte stöd för att det bör införas fler bestämmelser om ansvar för plattformar där samåkning kan ställas till allmänhetens förfogande än de som redan gäller om skydd av personuppgifter. Ur integritetssynpunkt bör behandlingen av personuppgif-

ter ske endast om det är nödvändigt och det kan bli kostsamt för förmedlare att tillhandahålla tekniska lösningar och genomföra kontroller. Sådana kostnader skulle kunna verka hämmande för förekomsten av samåkningsplattformar samtidigt som de endast tillför en marginell ökning av personsäkerheten (se avsnitt 13.4).

Gränslandet mellan taxi och samåkning

På transportmarknaderna världen över har det vuxit fram en rad olika typer av tjänster för gemensam användning av bil och taxiliknande tjänster. Detta får till följd att befintliga regelverk utmanas och att nya frågor skapas för lagstiftaren att ta ställning till.

Det har till utredningen framförts flera synpunkter från både företag och privatpersoner⁷ som anser att en bredare definition av samåkning bör tillämpas tillsammans med regler för redovisning av eventuella inkomster. Med andra ord anser vissa att det bör vara tillåtet att tjäna en begränsad inkomst genom att utnyttja sin privatbil i högre grad eller att kräva en högre ersättning av passageraren än marginalkostnaderna för resan.

Det finns flera argument som talar för att det kan vara lämpligt att tillåta privatpersoner att utöka sina inkomster genom att utnyttja sina privatbilar och köra andra för en ersättning som överstiger faktiska marginalkostnader. Taxiliknande tjänster har haft en snabb tillväxt som en del av transportmarknaden i länder som tillåter taxiföretag utan taxitrafiktillstånd och utan krav på taxiförarlegitimation.⁸ EU-kommissionen har uppskattat att transportsektorn utgör 18 procent av delningsekonomin och har tagit fram en agenda för den del av delningsekonomin som bedrivs med vinstsyfte.⁹ Skatteverket bedömer att transportsektorn kommer att tillhöra ett av de största tillväxtområdena inom delningsekonomin.¹⁰ Delningsekonomin kan skapa nya arbetstillfällen, har potential att ge stora positiva nettoeffekter på skatteintäkterna och kan bidra till nationella och internationella hållbarhetsmål. Delningsekonomin kan även minska

⁷ För källhänvisning se kapitel 10.

⁸ En definition av taxiliknande tjänster och andra begrepp inom den så kallade delningsekonomin finnas i avsnitt 10.1 och diskuteras i kapitel 3.

⁹ Europeiska Kommissionen (2016), Europeisk agenda för delningsekonomin, COM(2016) 356 final.

¹⁰ Skatteverket (2016) Kartläggning och analys av delningsekonomin påverkan på skattesystemet, s. 12.

kostnaderna för privatpersoner och bidra till en mer effektiv resursanvändning av bilar och transportinfrastruktur (se kapitel 3 och kapitel 10).

En betydelsefull faktor i den snabba tillväxten av taxiliknande tjänster är att kunden inte sällan upplever en mindre kostnad per resa. Vissa menar att den lägre kostnaden för kunderna beror på skatteundandragande (medvetet eller omedvetandet) medan andra hänvisar till en högre utnyttjandegrad när fler förare kan arbeta relativt få timmar var och till en låg kostnad för matchning med kunderna. Den svenska taxibranschen har genom Svenska Taxiförbundet framfört att taxiliknande tjänster skapar en osund konkurrens på taxi-marknaden.

I kapitel 3 och 10 redovisas exempel från andra länder där lagstiftning och reglering har skapats för att minska risken för skatteundandragande. I några fall tillåts privatpersoner tjäna upp till en viss inkomstgräns utan att behöva taxitrafiktillstånd, taxiförarlegitimation, taxameter och/eller utan att behöva betala skatt eller moms. Andra behöver betala skatter och avgifter men behöver inte ha taxitrafiktillstånd eller taxiförarlegitimation. I Sverige har det föreslagits att liknande regleringar skulle kunna ge möjligheter och fördelar utan att äventyra den svenska skattebasen.

Utredningen bedömer att det saknas anledning att införa en ny kategori personbefordran som drivs med vinstintresse men som regleras i mindre grad än traditionell taxi. Det skulle ha betydande negativa effekter på konkurrensförhållanden för den svenska taxibranschen om likartade taxitjänster erbjuds av både taxibolag som måste uppfylla krav om taxitrafiktillstånd, taxiförarlegitimation samt kontrolluppgifter och privatpersoner som inte har några sådana kostnader.

Även en ”partiell reglering” som ställer redovisningskrav, krav på att lagra viss kontrollinformation eller etablera inkomstgränser, skulle tvinga ett fåtal heltidstaxiförare att konkurrera med ett större antal som kör enstaka timmar till mycket lägre kostnader för regel efterlevnad. I både stora städer och inte minst i glesbygden kan effekten vara att tillgången till taxitjänster ökar under de mest lönsamma tiderna men minskar under mindre lönsamma timmar på dygnet.

Utredningens förslag om en särskild utrustning för taxifordon med koppling till en tillståndspliktig beställningscentral bidrar till

målen om en högre utnyttjandegrad för taxibilar och fler arbetstillfällen utan att minska kontrollmöjligheter eller snedvrida konkurrensen. Tekniska möjligheter att skapa alternativa kontrollutrustningar, inte minst de som kan vara elektroniskt plomberade, kommer att leda till sänkta inträdeskostnader för nya aktörer och innovativa tjänster på marknaden.

En vision för framtiden

Utredningen anser att det inte är fördelaktigt i längden att försöka möta utmaningar och möjligheter som skapas med tillväxten av delningsekonomin genom att införa flera nya kategorier och regler för gränslandet som skapas mellan privata tjänsteutövare och yrkestrafik. I själva verket kan man påstå att det redan finns två kategorier taxi; de med taxameter och de med dispens. Det har från flera håll framförts till utredningen att ändringar av regler och bestämmelser är mycket kostsamma. Osäkerheten om en framtida reglering kan bland annat hindra innovationer eftersom taxiföretag inte vågar investera i ny teknik eller nya affärsidéer. Det kan därför verka motsträvande att föreslå att en ny kategori taxi skapas.

Utredningen föreslår egentligen inte en ny kategori utan utökade möjligheter att bedriva laglig taxiverksamhet till en lägre kostnad för regelffterlevnad. Om det stämmer kommer även taxiföretag som har bilar med taxameter övergå till utrustning och verksamhetssystem för kontroll av deras bilar som är mindre kostsamma. Allt eftersom teknikinnovationer utvecklas som gör det möjligt för en bil och en förare att med säkerhet identifieras och lokaliseras digitalt kommer behov av skyltning, dekaler och andra särskilda utrustningar för taxibilar att minskas. Det blir mer attraktivt att ibland använda sin privata bil som taxibil eftersom fordonen kan byta funktion utan att byta skepnad. Det blir även lätt för taxiföretag att anslutas till flera tillståndspliktiga beställningscentraler och på så sätt nå en större kundkrets. Utredningens förslag om regler för tillståndspliktiga beställningscentraler som liknar redovisningscentraler bör underlätta för de som vill söka tillstånd som redovisningscentral att även erbjuda tjänster som beställningscentral.

Taxibranschen kan också komma att förändras drastiskt till följd av införandet av självkörande fordon. I ett självkörande fordon kan taxiförarlegitimationen förlora sin betydelse. Digitaliseringen av det

svenska samhället kommer att möjliggöra helt nya affärsmodeller som kan leda till en omstrukturering av branschen.

Utredningen har föreslagit en strikt definition av samåkning men med en mycket låg regleringsgrad. En bred definition av taxi som även inbegriper taxiliknande tjänster inryms i definitionen av samåkning. Förslagets utformning underlättar för regeringen att föreslå flera anpassningar till nya samhällsförutsättningar och innovationer. Om regeringen exempelvis vill se över kraven för taxiförarlegitimation, taxitrafiktillstånd, besiktningskrav för taxibilar eller krav på taxiskyltar, blir det lättare om regler för insamling, lagring och utlämnande av nödvändig kontrollinformation finns på plats. Alternativet, att betrakta privatpersoners erbjudande av taxiliknande tjänster som en separat kategori eller som en typ av samåkning med andra kontrollbehov, skulle skapa mer förvirring och orsaka flera regelförändringar.

Att privatpersoner kommer att vara delaktiga som tjänsteutövare, leverantörer och kunder inom delningsekonomin är dock säkert. Även flera företag och kommuner kan vara intresserade av att underlätta för privatpersoner att tillhandahålla, låna, byta, och hyra varor och tjänster inom flera sektorer, däribland samåkning. En individ kan komma att vara verksam i flera delar av delningsekonomin samtidigt. En viktig insikt som har uppstått under denna utredning är att det finns möjligheter att drastiskt minska kostnader för insamling, lagring och utlämnande av kontrollinformation. I en nära framtid blir det möjligt att minska kostnaderna för insamling av kontrollinformation ytterligare om individer kan utnyttja samma utrustning för flera funktioner.

Sverige beskrivs ofta som ett föregångsland som kan vara världsledande inom nya marknader och tjänster. Informations- och kommunikationsteknik håller hög standard i så gott som hela landet, med förhållandevis stort intresse och hög acceptans för innovationer. I en snar framtid kommer flera andra länder, inte minst i Europa, att se över sin reglering av taximarknadens anpassning till nya samhällsförutsättningar. Utredningens förslag kan ha en stor betydelse i sökandet efter både nationella och EU-gemensamma regler som behåller möjligheter till tillsyn och kontroll men som öppnar för nya tjänsteinnovationer, nya marknadsaktörer och ny teknik.