



Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/451
MA2-M4 MERY 521.5

Saksbeh.:

Dato: 02.07.2004

■ Hørings svar vedrørende endring i yrkestransportloven - oppheving av behovsprøving for drosjer

Innledning

Vi viser til Samferdselsdepartementets brev av 7. mai 2004 og høringsnotat med utkast til endring i yrkestransportloven – oppheving av behovsprøving for drosjer m.v. De viktigste endringene som foreslås er bortfall av behovsprøving ved tildeling av drosjeløyve, bortfall av kjøreplikten og fjerning av hjemmel for å pålegge tilknytningsplikt til drosjesentral.

Generelt vil et viktig virkemiddel for å få et marked mest mulig effektivt være å redusere etableringshindringer og å fremme insentiver til nyetableringer. Konkurransetilsynet mener forslagene fra Samferdselsdepartementet bidrar til dette og støtter derfor opphevingen av behovsprøvingen, kjøreplikten og tilslutningsplikten som er foreslått. Forslagene er i samsvar med Konkurransetilsynets tidligere uttalelser om nødvendige dereguleringer for å få et mer effektivt drosjemarked. Konkurransetilsynet mener forslagene vil føre til et bedre fungerende drosjemarked enn i dag. Som også ECON påpeker i sin rapport (rapport 91/02), gir dagens regulering opphav til betydelige stivheter i drosjemarkedet og liten produktutvikling. Endringene vil kunne komme forbrukerne til gode og innebærer også kostnadsbesparelser knyttet til reduksjon av offentlig byråkrati.

Vi viser ellers til kommentarene nedenfor når det gjelder de enkelte endringene.

1 Behovsprøvingen

Konkurransetilsynet støtter forslaget om oppheving av behovsprøvingen for drosjer. Den foreslåtte ordningen vil føre til et mer dynamisk marked som følger etterspørselen etter drosjetjenester i mye større grad enn i dag. Endringen vil fjerne en vesentlig etableringshindring og med det fremme nyetableringer. Dette er en ønsket utvikling.

Departementet skriver at det i dag i realiteten er gitt avkall på behovsprøvingen flere steder ved at løyveområdene er utvidet, ved at det er gitt svært mange løyver i enkelte løyvedistrikt og ved at

maksimalprisforskriften er opphevet i flere slike løyvedistrikt. Konkurransetilsynet deler departementets syn på dette. Antall løyver i et løyvedistrikt synes ikke alltid å være knyttet til *behovet* for drosjer i løyvedistriktet. Særlig i de områdene hvor maksimalprisforskriften er opphevet, synes antall løyver å være over det som strengt tatt er behovet. Systemet med behovsprøving kan dermed sies å være uthullet i stor grad.

Det legges i forslaget fra departementet videre vekt på at dagens ordning er svært ressurskrevende for de offentlige organene som administrerer den. Tilsynet er enig i departementets vurdering av dette. I dag har Konkurransetilsynet ansvaret for maksimalprisforskriften, og har gjennom forvaltningen av denne hatt utstrakt kontakt med fylkeskommunene, som løyvemyndighet og som kjøper av transporttjenester, og med andre som kjøper transporttjenester av drosjenæringen. Det er vårt inntrykk at alle disse bruker mye ressurser i å forstå regelverket og i å forvalte ordningene det krever. Dette virker ikke hensiktsmessig når reglene ikke lenger oppfyller de formålene som begrunner dem. Konkurransetilsynet har også brukt mye ressurser på det samlede regelverket for drosjenæringen for å se maksimalprisforskriften i sammenheng med resten av regelverket. Med den endringen som er foreslått, vil Konkurransetilsynet kunne bruke mer ressurser direkte på å håndheve konkurranseloven overfor drosjenæringen. Dette mener vi vil føre til bedre bruk av ressurser fra vår side.

Departementet skriver at mye av bakgrunnen for at løyvedistriktene er blitt utvidet tidligere, er hensynet til en mer effektiv syketransport. Konkurransetilsynet har den siste tiden fått svært mange henvendelser som gjelder syketransport, og det påpekes ofte at løyvegrensene selv i dag er en vesentlig hindring for gode avtaler for denne typen transport. Dette henger naturlig nok sammen med at helseforetakene foretar innkjøp i en hel region, som omfatter flere av dagens løyvedistrikter. Konkurransetilsynet tolker forslaget om fjerning av behovsprøvingen dit hen at løyvegrensene ikke vil representere noen hindring og at en løyvehaver kan drive både innen- og utenfor det fylket hvor han har fått løyve. Dette vil få positive konsekvenser, særlig for kontraktskunder som benytter tilbud ved kjøp av drosjetjenester.

Det er i høringsnotatet sagt at det særlig er kontraktskundene som taper på at konkurransen fungerer dårlig med dagens drosjereguleringer, mens det i spotmarkedet ikke virker som om sentralene konkurrerer på pris på samme måte. Konkurransetilsynet deler oppfatningen om at kontraktskundene kunne spart betydelige beløp uten dagens drosjereguleringer. Det er derfor svært ønskelig at departementets forslag til endring blir vedtatt.

For at konkurransen skal fungere i spotmarkedet for drosjer er det nødvendig at informasjon om priser er tilgjengelig for kundene. Konkurransetilsynet kan i den forbindelse nevne at drosjenæringen er underlagt prisopplysningsforskriften, som tidligere ble administrert av Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynet prioriterte kontroll etter denne forskriften høyt i spotmarkedet i drosjenæringen. Vi antar at konkurransen på pris i dette markedet vil bedres på sikt dersom den strenge kontrollen videreføres. Ansvaret for prisopplysningsforskriften ble 1. mai 2004 overført til Forbrukerombudet, underlagt Barne- og familiedepartementet.

2 Kjøreplik

Konkurransetilsynet støtter Samferdselsdepartementets forslag om bortfall av kjøreplikten. Selv om kjøreplikten faller bort er det ikke noe som hindrer løyvehavere eller drosjesentraler å pålegge seg selv en frivillig kjøreplik. Slik selvpålagt kjøreplik kan bli et konkurransefortrinn i områder der det er et potensial for flere drosjer/sentraler, da det ofte ved telefonbestillinger er mest aktuelt for kunder å ringe til den løyvehaveren/den sentralen som man vet at alltid kjører.

Problemstillingen knyttet til bortfall av kjøreplik vil slik tilsynet ser det først og fremst være aktuell i områder som er spredtbygd med få potensielle drosjer og lang avstand til tettbygde områder med flere drosjer. Konkurransetilsynet mener at også i områder med få drosjer vil

selvpålagt kjøreplikt kunne utgjøre et konkurransefortrinn. Med lave etableringshindringer i drosjemarkedet skal det antakelig lite til før misnøyen med drosjesituasjonen gjør at noen ser det som hensiktsmessig å anskaffe et drosjeløyve for selv å begynne å tilby drosjetjenester.

Det blir av departementet vist til at kjøreplikten i dag ikke blir kontrollert i stor grad. Konkurransetilsynet er enig i at det i utgangspunktet kan være grunn til å fjerne en plikt som ikke blir kontrollert. Det er imidlertid etter tilsynets mening som regel slik at en plikt fastsatt av myndighetene blir fulgt selv om den ikke blir kontrollert. En endring i regelverket vil derfor etter tilsynets antakelser, også endre løyvehavernes handlingsmønster. Konkurransetilsynet mener likevel at denne endringen vil føre til en ønsket handlingsfrihet for løyvehaverne. Det er behovet for drosjetjenester som best kan regulere tilgangen på tjenestene.

Inntektsgrunnlaget for drosjer i spredtbygde strøk er i det vesentligste basert på offentlig betalte oppdrag. Samferdselsdepartementet skriver i høringsnotatet at det kan være mulig å knytte vilkår til offentlige kontrakter for å sikre allmennheten tilgang til drosjetjenester i disse områdene. Det vises til at man har valgt denne løsningen i Sverige. Konkurransetilsynet ser det ikke som ønskelig at offentlig betalte oppdrag skal subsidiere drosjer for allmenheten, og vil derfor fraråde at en slik modell blir anbefalt. Vi vil også påpeke at det vil skape uklarhet om et offentlig organs rolle hvis for eksempel et helseforetak (som har ansvar for syketransporten) skal knytte vilkår vurdert ut fra samferdselshensyn til sine kontrakter.

3 Tilknytningsplikt til sentral

Konkurransetilsynet støtter Samferdselsdepartementets forslag om fjerning av hjemmel for å pålegge tilknytningsplikt til sentral for løyvehavere. Krav om sentraltilknytning vil kunne hindre andre og mer effektive innretninger av drosjemarkedet. Drosjesentralene bør selv kunne avgjøre hvilke løyvehavere som skal være tilknyttet sentralene, og løyvehavere bør selv kunne bestemme om de ønsker å være tilknyttet en sentral. Konkurransetilsynet ser det ikke som hensiktsmessig at det offentlige skal kunne påby eller forby noen former for tilknytninger til sentraler. Drosjemarkedet selv vil løse dette på den mest hensiktsmessig måten uten offentlige reguleringer.

Å beholde tilknytningsplikten vil etter Konkurransetilsynet mening skape en uønsket etableringshindring, ved at sentraler vil kunne stenge en løyvehaver ute til tross for at han fyller de objektive kravene til å få drosjeløyve. Løyvehaver vil således i praksis ikke kunne utføre drosjetjenester. Dette vil skape en svært uheldig situasjon.

Som argument for å beholde tilslutningsplikten, er forbrukerhensyn anført. Konkurransetilsynet mener også at det kan være flere fordeler knyttet til at det etableres sentraler, og at det kan være til fordel for forbrukere når flere løyvehavere går sammen til samme sentral. Hvordan sentralene skal organisere seg og om løyvehavere ser seg tjent med å være tilsluttet dem, vil imidlertid regulere seg selv på beste måte med det forslaget som departementet fremmer. Dette vil til sist også gagne forbrukerne mest.

4 Løyve til foretak og fjerning av krav til hovedbeskjeftigelse

Konkurransetilsynet støtter forslaget om å tillate foretak å få drosjeløyve og å fjerne forbudet mot at løyvehavere kan ha en annen hovedbeskjeftigelse. Disse tiltakene vil styrke insentivene til å etablere drosjevirkosomhet ytterligere. Likeledes vil forslagene redusere ulikhetene i konkurranseforholdene mellom drosjer og turvogner, noe Konkurransetilsynet mener er svært positivt. Det er antagelig først og fremst i spredtbygde strøk med lav drosjedekning nytteeffekten av disse endringene blir størst. I tillegg vil det kunne være enklere å ta unna etterspørselstopper. Konkurransetilsynet antar videre at mye av problemene knyttet til piratdrosjekjøringen vil bli

eliminert med disse endringene. Dette vil etter Konkurransetilsynet mening være svært positive virkninger av de foreslåtte endringene.

5 Hjemmel til å gi forskrift om hvordan en motorvogn skal være utstyrt

Departementet går inn for å beholde hjemmelen til å gi forskrift om hvordan en motorvogn skal være utstyrt når den blir brukt i løyvepliktig transport. Det vises til at det er behov for regelverk som sikrer forbrukernes interesser og som sikrer dokumentasjon av inntekter for offentlige myndigheter. Konkurransetilsynet er enig i at det kan være nødvendig med visse regler knyttet til motorvogn i løyvepliktig transport, og støtter derfor forslaget til en slik hjemmel. Ordlyden i loven er imidlertid svært vid og kan hjemle mange typer konkurransebegrensende reguleringer. Hvis hjemmelen benyttes til å sette strengere krav enn nødvendig, vil disse utgjøre en uheldig etableringshindring. Konkurransetilsynet vil derfor understreke at hjemmelen bare bør benyttes til å sette helt nødvendige krav, slik som de eksemplene som er gitt i høringsnotatet (taklykt, tilgjengelig prisopplysning, innvendig identifikasjon av drosje, sjåfør og godkjent taxameter). Vi viser til at vegtrafikkloven har regler som skal ivareta sikkerheten, og at kjøretøy benyttet i løyvepliktig transport årlig gjennomgår kjøretøykontroll. Ytterligere krav til sikkerhet, eller kjøretøyets standard, bør derfor for eksempel ikke settes med hjemmel i denne bestemmelsen.

Krav om utstyr med hjemmel i denne bestemmelsen bør stilles fra sentrale hold (departementet), og det frarådes å delegere myndigheten videre til for eksempel fylkeskommunene. Det vil være svært uheldig hvis lokale myndigheter kan stille særskilte krav som i realiteten vil bli en lokal etableringshindring.

6 Annet

Konkurransetilsynet har tidligere påpekt at det er uheldig at fylkeskommunene på den ene siden har hatt kontroll over løyvetildelingen og den nærmere organiseringen av drosjetjenestene i løyvedistriktet, og på den annen side å være storkjøpere av transporttjenester. Vi vil avslutningsvis si at det er en ønsket virkning av forslaget til departementet at fylkeskommunene ikke lenger får denne dobbeltrollen.

Konkurransetilsynet støtter også de øvrige forslagene til endring i yrkestransportloven. Disse har vi ingen merknader til.

Kopi: Arbeids- og administrasjonsdepartementet