



Mottaker
Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2018/0410-2

Saksbehandler: Line Halvorsen Hamre
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 19.12.2018

Høringsuttalelse - Endringer i drosjereguleringen - Oppheving av behovsprøvingen mv.

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet 1. oktober 2018 vedrørende forslag om endringer i drosjereguleringen og oppheving av behovsprøving med videre. Høringsfristen er satt til 1. januar 2019.

Samferdselsdepartementet ("departementet") foreslår endringer i regelverket knyttet til regulering av drosjenæringen, herunder lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy, forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy, samt forskrift 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger påpekt svakheter ved dagens regulering av drosjemarkedet, og fremhevet behovet for endringer i reguleringen av dette markedet. Tilsynet er positiv til at departementet nå foretar en helhetlig gjennomgang av rammeverket for næringen.

I det følgende vil Konkurransetilsynet gjennomgå og knytte merknader til enkelte av endringsforslagene.

1 Oppheving av behovsprøving og driveplikten

Departementet foreslår å oppheve behovsprøvingen, og dermed den tilhørende driveplikten, for løyver med kjøretøy registrert for inntil 8 passasjerer i tillegg til sjåfør. Det foreslås at det fortsatt skal være krav om løyve, men at det ikke skal være noen begrensning på antall løyver, og at løyvene skal tildeles på objektive vilkår. Dette samsvarer med reguleringen av gods- og turvognløyver. Departementet mener at oppheving av behovsprøvingen vil få betydning både for kontraktssegmentet og enkeltreisesegmentet.

Tilbudet av drosjeløyver er i dag regulert ved behovsprøving. Konkurransetilsynet har gjentatte ganger argumentert for at antallsreguleringen og behovsprøvingen av drosjeløyver må fjernes.¹ Tilbudsreguleringen reduserer både antallet løyver og sentraler sammenliknet

¹ Se blant annet rapport Konkurransetilsynet (2015): "Et drosjemarked for fremtiden", brev til Forbrukerrådet 14. februar 2013: "Høringssvar – om organisering av drosjemarkedet", brev til Samferdselsdepartementet 28. februar 2016: "Høringsuttalelse – forslag til endring i yrkestransportlova" og brev til Samferdselsdepartementet

med hva tilfellet ville vært uten en slik regulering. Behovsprøvingen utgjør en lite fleksibel løsning som begrenser konkurransen og innovasjon i drosjemarkedet, samtidig som den utgjør en vesentlig vekst- og etableringshindring.

Ved å fjerne behovsprøvingen legges det til rette for et mer dynamisk marked der tilbudet av drosjetjenester kan tilpasses etterspørselen i mye større grad enn det som er tilfellet under dagens regulering. Konkurransetilsynet støtter forslaget om å oppheve behovsprøvingen.

2 Tiltak for å sikre tilstrekkelig drosjetilbud i hele landet – tildeling av lokale eneretter

Som et tiltak for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i hele landet etter at driveplikten bortfaller, foreslår departementet at fylkeskommunene skal få adgang til å tildele lokale eneretter for drosjetransport i bestemte områder i enkeltreisesegmentet.

Departementet foreslår at den geografiske avgrensningen av et enerettsområde følger kommunegrensene, og at enerett kun kan tildeles i kommuner med innbyggertall med mindre enn 20 000 innbyggere og en befolkningstetthet under 80 innbyggere per km². I slike kommuner skal det foretas en konkret vurdering av behovet for å tildele enerett for å sikre et drosjetilbud. Departementet foreslår videre at eneretter skal tildeles ved kontrakt, og at kontraktene skal ha en varighet på inntil tre år. Løyvehavere som ikke har en enerett kan ta med passasjerer inn i enerettsområdet, samt ta med passasjerer ut av enerettsområdet dersom transporten er forhåndsbestilt, men ikke transportere passasjerer innad i kommuner hvor enerett er tildelt.

Som det fremgår over, støtter Konkurransetilsynet forslaget om å fjerne behovsprøvingen og mener at dette vil legge til rette for økt konkurranse til fordel for drosjekundene gjennom et bedre tilbud og lavere priser. Tilsynet utelukker likevel ikke at enkelte områder vil kunne stå med et dårligere eller ikke-eksisterende drosjetilbud hvis behovsprøvingen avvikles. Dette på tross av at det legges til rette for større grad av fleksibilitet på tilbudssiden gjennom eksempelvis å tillate deltidskjøring. Tilsynet har tidligere pekt på at offentlig innkjøp av drosjetransporttjenester og kobling mellom kontraktssegmentet og enkeltreisesegmentet kan være eksempler på mer målrettede virkemidler enn dagens løsning for å sikre et fortsatt drosjetilbud i slike områder.² En slik mulighet vil fortsatt foreligge for myndighetene. Departementets forslag om tildeling av eneretter fremstår også som et egnet sikringstiltak. En slik løsning kan gjennomføres uten en vesentlig merkostnad for fylkeskommunene. Som departementet påpeker, vil konkurranseskjermingen som en slik enerett innebærer i seg selv kunne være tilstrekkelig til at løyvehavere finner det kommersielt attraktivt å drive virksomhet der.

Konkurransetilsynet støtter departementets forslag om at det må foretas en konkret vurdering av hvorvidt enerett skal benyttes i områder der enerett kan tildeles. Tilsynet understreker imidlertid viktigheten av å ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Den økte konkurransen som fjerningen av behovsprøvingen legger til rette for er det sentrale virkemiddelet for å sikre et bedre tilbud av drosjetjenester. En eventuell tildeling av eneretter må derfor som utgangspunkt skje unntaksvis og bare etter en nøye vurdering av om det er nødvendig.

6. november 2017: "Høringsuttalelse – endringer i prisopplysningsforskriften, maksimalprisforskriften og yrkestransportforskriften".

² Rapport Konkurransetilsynet (2015): "Et drosjemarked for fremtiden".

Konkurransetilsynet støtter videre at den geografiske avgrensningen av enerettsområdene følger kommunegrensene. Samtidig er det grunn til å fremheve at konkurransen ikke følger kommunegrensene og at dette således ikke nødvendigvis er en optimal måte å avgrense mulige enerettsområder på. En slik avgrensning vil imidlertid være enkel og forutsigbar å forholde seg til for både drosjekunder og næringen og fremstår derfor som en hensiktsmessig og praktisk løsning. Det avgjørende vil uansett være at det ikke er en automatikk i at det tildeles eneretter innenfor de geografiske områdene der dette formelt sett er mulig, men at det foretas en kritisk vurdering av behovet før en eventuell tildeling gjøres.

Departementet ber særlig om innspill på forslaget om en varighet på enerettskontrakter på tre år. Konkurransetilsynet er enig i departementets vurderinger av sentrale momenter som er relevante ved fastsettelse av varighet av enerettskontrakter, og støtter forslaget på tre år. Det samlede endringsforslaget departementet presenterer i gjeldende høring, muliggjør store endringer i drosjemarkedet som vil legge til rette for økt konkurranse og stimulere drosjetilbudet når det gjelder fleksibilitet, kapasitet og innovasjon. Det er derfor viktig at kontraktsvarigheten ikke er lenger enn det som er nødvendig for å tiltrekke seg et tilbud, og samtidig gjøre det mulig å ta hensyn til teknologiske endringer og endringer i konkurranseforhold uten at det går for lang tid. En kontraktsvarighet på tre år synes å være et rimelig tidsaspekt i denne sammenheng.

Når det gjelder regulering av kjøring i enerettsområde, fremstår det for Konkurransetilsynet som uklart hva som er bestemmende for om maksimalprisreguleringen skal gjøres gjeldende eller ikke. Eksempelvis er det uklart hvorvidt forslaget innebærer at maksimalprisene kun gjelder turer med enerettshaver innad i enerettsområdet eller også turer som starter i enerettsområdet uavhengig av om løyvehaver har enerett i området. Høringsforslaget gir etter tilsynets oppfatning rom for tolkning, og således fare for ulik praksis blant løyvehavere og mellom områder. Dette bør følgelig presiseres.

3 Løyvedistrikt og stasjoneringssted

Samferdselsdepartementet foreslår å oppheve oppdelingen av landet i ulike løyvedistrikt, herunder ordningen med stasjoneringssteder. Hele landet vil etter forslaget utgjøre ett løyvedistrikt. Gitt forslaget om å fjerne behovsprøvingen og driveplikten, vil drosjeløyver uten geografiske begrensninger etter Konkurransetilsynets oppfatning legge til rette for mer konkurranse i markedet.

Bakgrunnen for at landet har vært oppdelt i løyvedistrikt er først og fremst knyttet til behovsprøvingen og driveplikten. Grensene for løyvedistrikt er bestemmende for hvor drosjene kan drive virksomhet. Dersom løyvedistriktene er for små, kan det få konsekvenser for konkurransen i området ved at det reduserer antall faktiske og potensielle konkurrenter ettersom områdene aktørene kan utøve virksomhet i begrenses. Dette vil gjøre seg gjeldende både i kontraktssegmentet og enkeltreisesegmentet. Krav om stasjoneringssted utgjør, etter tilsynets oppfatning, en etableringshindring da dette legger begrensninger på løyvehavers adgang til å starte oppdrag utenfor eget løyvedistrikt.³ Konkurransetilsynet støtter på den bakgrunn forslaget om å oppheve oppdelingen av ulike løyvedistrikt, og å oppheve ordningen med stasjoneringssteder.

4 Hovederverv og tildelingskriterier

Departementet foreslår å fjerne kravet om at drosjeyrket må være løyvehavers hovederverv, samt å oppheve tildelingskriterier for løyver basert på ansiennitet og fylkeskommunens skjønn. Forslaget var også på høring høsten 2017.

³ Se også rapport Konkurransetilsynet (2015): *"Et drosjemarked for fremtiden"*, side 28.

Konkurransetilsynet støtter departementets forslag om å fjerne kravet om at drosjekjøring skal være løyvehavers hovedervert. Tilsynet har ved flere anledninger tatt til ordet for at kravet om heltidsvirke må fjernes.⁴

Når drosjekjøring kan være et biervert vil fleksibiliteten i tilbudet øke, og i større grad kunne tilpasses etterspørselen i markedet. En slik endring vil bety at nye løyvehavere vil kunne etablere seg, og være tilgjengelige særlig i periodene med mange potensielle drosjekunder. Noen av løyvehaverne som har drosjeyrket som hovedervert vil imidlertid falle fra, og det vil neste omgang bety færre drosjer tilgjengelig i perioder med lav etterspørsel. Dette vil medføre at kapasiteten i større grad tilpasses etterspørselen, og man unngår tomkjøring som leder til høyere priser. Fleksibiliteten som muligheten for deltidsvirke medfører, vil være spesielt viktig for å opprettholde et tilfredsstillende drosjetilbud i tynt befolkede områder.

5 Krav om drosjeløyve og objektive krav til løyve

Samferdselsdepartementet foreslår at den som vil drive persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for åtte personer i tillegg til fører, fortsatt må ha løyve. Departementet foreslår videre å fjerne kravet om tilstrekkelig fagkompetanse og økonomisk garanti for å få løyve. Det foreslås også å forenkle dokumentasjonskravet som viser at et selskap er etablert i Norge, samt fastsette direkte i yrkestransportforskriften når kravet til vandel ikke anes å være oppfylt.

Konkurransetilsynet støtter departementets forslag om at den som vil drive med persontransport utenfor rute med motorvogn må ha løyve. Løyvesystemet er et viktig redskap for å regulere kvalitet og sikkerhet. Hvis kvalitetskravene er tilfredsstillende, bør et løyve etter tilsynets oppfatning være lett å få. Et løyve bør imidlertid også være lett å miste dersom forutsetningene for å ha løyve ikke lenger er tilstede. Dette er ikke minst viktig for å forhindre oppblomstring av useriøse aktører, herunder aktører som unnlater å betale skatter og avgifter eller på andre måter ulovlig skaffer seg et konkurransefortrinn. Internasjonale erfaringer understreker behovet for å fortsatt regulere kvalitet.

Objektive krav gjør det forutsigbart for aktørene, men det er også viktig at kravene er forholdsmessige. Med det menes at kravene ikke må gå lenger enn nødvendig for å oppnå målsettingen. Krav som sikrer at passasjerene kan føle seg trygge på sjåfør og kjøretøy bør være det sentrale.

6 Særskilte løyvekategorier

Departementet foreslår å ha kun ett drosjeløyve som omfatter alle dagens løyvekategorier som utføres med kjøretøy i personbilstørrelse. Forslaget innebærer at man vil oppheve de særskilte løyvekategoriene selskapsvognløyve, løyve for transport for funksjonshemmede og utvidet drosjeløyve, og innføre ett drosjeløyve for all transport med motorvogn registrert for inntil åtte personer i tillegg til fører. Alle løyvehavere blir som et utgangspunkt underlagt samme krav som til ordinære drosjeløyver (krav til taksameter, merking av bilene etc.), men det foreslås at løyvemyndighet får hjemmel til å gi dispensasjon fra kravene til merking og taksameter.

En oppheving av de særskilte løyvekategoriene innebærer at det ikke kan stilles krav om universell utforming gjennom løyveordningen. Ved behov for å sikre et visst innslag av drosjer spesielt tilpasset for funksjonshemmede, kan imidlertid offentlige myndigheter stille krav om universell utforming ved kjøp av drosjetjenester, typisk ved skoleskyss eller

⁴ Rapport Konkurransetilsynet (2015): "Et drosjemarked for fremtiden", brev til Samferdselsdepartementet 28. februar 2016: "Høringsuttalelse – forslag til endringer i yrkestransportlova" og brev til Samferdselsdepartementet 6. november 2017: "Høringsuttalelse – endringer i prisopplysningsforskriften, maksimalprisforskriften og yrkestransportforskriften".

pasienttransport. Det kan også stilles krav ved kjøp i enkeltreisesegmentet ved tildeling av eneretter.

Konkurransetilsynet støtter både forslaget om å kun ha én type drosjeløyve som omfatter alle dagens løyvekategorier som utføres med kjøretøy i personbilstørrelse, samt forslaget om å gi hjemmel til å gi dispensasjon fra kravene til merking og taksameter for særskilte tilfeller.

Ved å samle alle dagens løyvekategorier under én løyvekategori, legger en bedre til rette for at aktører som konkurrerer i det samme markedet blir stilt ovenfor like konkurransevilkår. Dette gjelder både i form av objektive vilkår for å være kvalifisert for å få løyve, samt kravene til utrustning av kjøretøyet.

Investering i og godkjenning av taksameter kan imidlertid med dagens taksameterløsning utgjøre en ikke ubetydelig kostnad for aktørene. Som departementet selv påpeker, kan det oppstå særskilte tilfeller hvor det kan være aktuelt å gi dispensasjon fra disse kravene. For aktører som utelukkende bedriver transport i det tidligere selskapsvognsegmentet, kan en slik dispensasjon være et nyttig virkemiddel for å ikke øke etableringshindringene til dette segmentet av persontransportmarkedet mer enn nødvendig.

7 Løyvemyndighet

Departementet foreslår å overføre løyvemyndighet for drosjeløyver fra fylkeskommunene til Statens vegvesen.

Bakgrunnen for forslaget er at ved en oppheving av behovsprøvingen, vil løyvemyndigheten kun stå igjen med en prøving av om søker eller innehaver av løyve oppfyller de objektive vilkårene for å få løyve. Dette fordrer ingen lokal vurdering, og behovet for en lokalt forankret løyvemyndighet bortfaller. Med nasjonale løyver er det viktig at det er en ensartet praksis, og like terskler for tildeling av drosjeløyver i ulike fylker. Dette taler for en nasjonal løyvemyndighet.

Konkurransetilsynet støtter forslaget.

8 Tilknytning til sentral og logging av drosjeturer

Departementet foreslår å oppheve løyvehavers rett og plikt til å være tilsluttet en drosjesentral. Departementet foreslår også å innføre en plikt for løyvehaver til å loggføre kjørte drosjeturer med en modul med satellittbasert kommunikasjonssystem (GNSS) som løpende skal registrere drosjens geografiske posisjon. Denne informasjonen skal lagres i ti dager. Plikten pålegges løyvehaver (ikke sjåfør).

Forslaget om å oppheve sentraltilknytningsplikten var også sendt på høring i desember 2016. Endringen ble ikke gjennomført etter høringsrunden da det ble klart at mer omfattende endringer måtte foretas etter ESAs begrunnede varsel.⁵ Begrunnelsen for forslaget er å legge til rette for økt grad av operasjonell frihet for både løyvehaver og drosjesentraler. Forslaget tar også sikte på å gi drosjesentralene en mulighet til å bedre kvaliteten på tjenestene de leverer.

Som det fremgår av Konkurransetilsynets høringssvar fra den tidligere avholdte høringen, støtter tilsynet forslaget om å oppheve sentraltilknytningsplikten.⁶ En opphevelse av kravet om sentraltilknytning vil kunne ha positive virkninger på konkurransen i drosjemarkedet, blant annet ved at det åpner for etablering av aktører som ønsker å tilby egne konsepter som

⁵ EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har avgitt en grunngitt uttalelse hvor de konkluderer med at den norske drosjereguleringen er i strid med EØS-regelverket. ESA har vurdert at blant annet behovsprøvingen ogplikten for løyvehaver til å være tilknyttet en drosjesentral ikke er i tråd med retten til fri etablering etter EØS-avtalen artikkel 31.

⁶ Brev til Samferdselsdepartementet 28. februar 2017: *Høringsuttalelse – forslag til endringer i yrkestransportlova*.

ikke passer inn i de allerede etablerte sentralenes profiler. Eksempler på dette er drosjer med miljøprofil eller aktører som tilbyr drosjetjenester med økt servicegrad. Endringsforslaget vil også kunne gi drosjesentralene større operasjonell frihet, hvilket kan være en fordel for effektiv drift.

9 Tidsbegrensede drosjeløyver

Departementet foreslår at drosjeløyver utstedes med en varighet på ti år. Dette tilsvarer de øvrige løyvekategoriene etter yrkestransportloven. Ved fornying av løyve må det foretas en ny prøving av om de objektive vilkårene er oppfylt.

Ved opphevingen av behovsprøvingen vil ikke lenger løyvet være et begrenset gode, og behovet for at løyve tilknyttes løyvehaveren personlig, bortfaller. En løyvehaver kan ha flere løyver, og løyver kan tildeles selskaper.

Som det fremgår under punkt 5 om krav om drosjeløyve, støtter Konkurransetilsynet departementets forslag om at den som vil drive med persontransport utenfor rute med motorvogn må ha løyve. Det pekes i høringsnotatet på at myndighetene, ved å sette en avgrenset varighet på drosjeløyvene, vil kunne gi løyvemyndighetene mulighet til å ha oversikt over de som aktivt driver drosjevirkosomhet. At man begrenser varigheten på drosjeløyvene innebærer også at løyvehaver må vise løyvemyndigheten at vedkommende tilfredsstiller de objektive kravene for drosjeløyve – noe som er med på å sikre at de krav som foreligger faktisk overholdes. Konkurransetilsynet støtter at varigheten settes lik varighet på andre transportløyver.

Ved dagens regulering er utgangspunktet at drosjeløyver kun kan tildeles fysiske personer, og ikke juridiske personer. Konkurransetilsynet har ved flere anledninger pekt på at drosjenæringen, ved å ha mulighet for alternative måter å organisere seg på, vil kunne legge bedre til rette for konkurranse i markedet. Ved å gi adgang til at også juridiske personer kan være løyvehavere, ikke nødvendigvis kun for ett, men gjerne flere løyver, vil det kunne skape mer dynamikk i markedet som følge av økte responsmuligheter og nyetablering. Alternative organisasjons- og selskapsformer kan åpne for mer effektiv styring av aktørenes ressurser, nye konsepter, nye prismodeller og lignende. Konkurransetilsynet er derfor positiv til at departementets endringsforslag både innebærer at en løyvehaver kan ha flere løyver, og at løyver kan tildeles til selskaper.

10 Kjøreseddel

Departementet legger opp til å videreføre bestemmelsen om at fører av løyvepliktig persontransport, herunder drosje, må ha kjøreseddel. Det stilles da krav til helse, vandel og 20 års aldersgrense for utstedelse av kjøreseddel. I tillegg foreslås det at søker av kjøreseddel må ha hatt alminnelig førerkort i klasse B i minst to år før vedkommende kan tildeles kjøreseddel for drosje. Adgangen for politiet til å stille krav om kjentmannsprøve for utstedelse av kjøreseddel for drosje foreslås fjernet. Departementet foreslår videre at det innføres kunnskapskrav for drosjesjåfører, med tilhørende eksamen. Dette for å sikre et visst sikkerhetsnivå for passasjerer.

Konkurransetilsynet støtter forslaget om å videreføre bestemmelsen om at fører av drosje må ha kjøreseddel, og at det stilles enkelte objektive krav til drosjesjåføren for å kunne motta kjøreseddel. Det er viktig å sikre et visst sikkerhetsnivå for passasjerene. På den bakgrunn fremstår det som rimelig at det stilles krav til både løyvehavere og sjåfører.

Departementet har vurdert at kjentmannsprøven er overflødig som følge av den teknologiske utviklingen. Det er viktig at man ikke går lenger i å illegge aktørene krav enn det som er nødvendig for å oppnå målsettingen om et tilfredsstillende tilbud, kvalitet og sikkerhet, ettersom det kan bidra til å øke vekst- og etableringshindringene til drosjemarkedet.

Konkurransetilsynet støtter på den bakgrunn departementets forslag om å oppheve adgangen til å stille krav om avlagt kjentmannsprøve som følge av dette.

11 Taksameter

Departementet foreslår at alle motorvogner som benyttes i drosjetransport skal ha taksameterutrustning i bilen. Som det fremgår ovenfor, vil en oppheving av de særskilte løyvekategoriene innebære at aktører som opererer med selskapsvognløyve og løyve for transport for funksjonshemmede med personbilstørrelse avkreves taksameterutrustning, noe det ikke er krav om i dag.

Konkurransetilsynet er enig med departementet i at det har vært utfordringer i drosjenæringen som nødvendiggjør tiltak for å sikre etterprøvbarehet både for forbrukerne og ulike myndigheter. Begrepet taksameterutrustning er ikke nærmere definert i høringsnotatet, men tilsynet er opptatt av at lovteksten ikke setter begrensninger som hindrer innovasjon i markedet. Nyvinninger kan bidra til å øke konkurransen, samt senke etableringshindringene til markedet ytterligere gjennom at det åpnes for digitaliserte og rimeligere løsninger.

Per i dag er det ikke godkjente teknologinøytrale funksjonskrav som muliggjør alternativer til dagens taksameter. Men som departementet nevner i høringsnotatet, er det opprettet en arbeidsgruppe som blant annet skal se på muligheten for å erstatte dagens taksameter med teknologinøytrale funksjonskrav. Ettersom arbeidsgruppen skal levere sin utredning innen utgangen av 2018, kan potensielt teknologinøytrale funksjonskrav være klar innen gjeldende endringsforslag trer i kraft 1. januar 2020. Lovteksten bør på den bakgrunn være formulert på en slik måte at når et sett teknologinøytrale funksjonskrav er klar, kan disse erstatte dagens taksametre uten at en ny lovendring må foretas.

12 Maksimalprisreguleringen

Departementet foreslår at maksimalprisreguleringen endres slik at maksimalpris skal gjelde i de områder hvor fylkeskommunen har mulighet for å tildele enerettskontrakter.

Konkurransetilsynets utgangspunkt er at prisregulering i drosjemarkedet bør avvikles. Sett i sammenheng med de andre endringsforslagene departementet har fremmet for reguleringen av drosjenæringen, som bidrar til å skape fleksibilitet på tilbudssiden, ligger forholdene til rette for å skape konkurranse også på pris.

Bruken av prisregulering har sin bakgrunn i antagelsen om at manglende konkurranse kan føre til at prisene blir høyere enn de ville vært i et konkurranseutsatt marked. I så fall kan tilbyderne øke sin fortjeneste på bekostning av kundene. En del av begrunnelsen bak maksimalprisreguleringen har vært at behovsprøvingen begrenser etableringsmulighetene i markedet.

Opphevingen av behovsprøvingen innebærer at næringen blir friere og mer konkurranseutsatt, og det vil være naturlig at avvikling av behovsprøvingen i drosjemarkedet bør ses i sammenheng med avvikling av prisregulering. Resultatet blir da et bedre og mer variert drosjetilbud til det beste for drosjekundene. Den teknologiske utviklingen, med blant annet applikasjonsbaserte løsninger for bestilling og betaling av drosjetransport, har styrket grunnlaget for å avvikle prisreguleringen i næringen ytterligere.

Konkurransetilsynet anbefaler i sin rapport fra 2015 å oppheve prisregulering for drosjenæringen, men understreker samtidig at prisregulering ikke kan fjernes uten at man samtidig ser på behovet og rammene for å regulere etablering i dette markedet.⁷ Det at behovsprøvingen, sentraltilknytningsplikten, krav om kjøreplikt, krav om stasjoneringssted og

⁷ Rapport Konkurransetilsynet (2015): "Et drosjemarked for fremtiden".

krav om at drosjekjøring skal være et hovederhverv nå foreslås opphevet, er viktige tiltak som gir bedre fleksibilitet på tilbudssiden.

På etterspørselssiden er god informasjon om pris en av forutsetningene for en velfungerende konkurranse i drosjemarkedet. Priser må være lett tilgjengelige og sammenlignbare. Den teknologiske utviklingen, tilgang på Internett og utbredelsen av smarttelefoner gir i dag drosjekundene bedre muligheter til å orientere seg om drosjepriser fra forskjellige leverandører.

På denne bakgrunn er det Konkurransetilsynets oppfatning at maksimalprisreguleringen bør oppheves dersom det gjøres tiltak for å sikre drosjekundene tilstrekkelig prisinformasjon, og de ovennevnte tiltak gjennomføres på tilbudssiden.

Subsidiært er det Konkurransetilsynets oppfatning at ansvaret for maksimalprisreguleringen bør flyttes bort fra Konkurransetilsynet, da denne typen oppgave skiller seg klart fra Konkurransetilsynets kjerneoppgaver. Konkurransetilsynets hovedoppgave er å føre tilsyn med konkurransen i tillegg til å være et fagorgan for konkurransemessige vurderinger i forskjellige markeder.

Når det fastsettes maksimalpriser for drosjekjøring, er dette med hjemmel i pristiltaksloven, samt tilhørende forskrifter⁸. Det å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling, som er vilkåret for å innføre maksimalpriser i pristiltaksloven § 1, skiller seg imidlertid klart fra Konkurransetilsynets kjerneoppgaver.

I andre land der drosjeprisene er regulert er denne myndigheten typisk lagt til kommuner, stat/departement eller egne drosjeorganer/sectorreguleringsmyndigheter. Nasjonale konkurransemyndighetene har ikke ansvar for prisreguleringen.

Hensynet til likebehandling, et gjennomsliktig marked og effektivitet taler for at det er sentrale myndigheter som bør regulere prisene i drosjemarkedet. Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for drosjenæringen hva gjelder yrkestransportloven og yrkestransportforskriften som danner det viktigste rammeverket for næringen. Som det fremgår av høringsnotatet kapittel 5.3.2.3, er det også departementet som er foreslått å gis hjemmel til å fastsette de nærmere terskelnivåene for innbyggertall og innbyggertetthet i forskrift.

Det å samle reguleringen i større grad vil være sentralt for å kunne effektivisere reguleringen av drosjemarkedet. Samferdselsdepartementet vil dermed, etter tilsynets oppfatning, kunne foreta en helhetlig tilnærming til drosjemarkedet.

En annen mulighet er å opprette et eget "taxiorgan" som vil kunne ha ansvaret for drosjevirkksomheten i Norge. En slik løsning er valgt i Australia. Ordningen med et eget "taxiorgan" ivaretar hensynene knyttet til å foreta en helhetlig tilnærming til næringen samt at det skapes en avstand mellom næringen og reguleringsmyndigheten. En slik løsning vil imidlertid kunne være ressurskrevende ettersom man blant annet må opparbeide kunnskap i et slikt organ, foreta nyansettelser og utarbeide retningslinjer for driften av et slikt kontrollorgan.

⁸ Forskrift 12. november 1993 nr. 1023, Ikraftttredelse av lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak. Delegering av myndighet, og forskrift 17. desember 1993 nr. 1314 Delegering av myndighet etter lov om konkurranse i ervervsvirkksomhet (konkurranseloven) og lov om pristiltak fra Administrasjonsdepartementet til Konkurransetilsynet. Samt forskrift 12. november 1993 nr. 1023 Ikraftttredelse av lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak. Delegering av myndighet, punkt II at «Kongens myndighet til å treffe vedtak etter pristiltaksloven § 1 [...] overføres til Administrasjonsdepartementet», og forskrift 17. desember 1993 nr. 1314, Delegering av myndighet etter lov om konkurranse i ervervsvirkksomhet (konkurranseloven) og lov om pristiltak fra Administrasjonsdepartementet til Konkurransetilsynet punkt II.

12.1 Maksimalprisenenes virkeområder

Departementet foreslår at maksimalprisene skal gjelde i de områder hvor fylkeskommunene har mulighet til å tildele enerettskontrakter.

Departementet foreslår videre at fylkeskommunen, i områder hvor det er tillatt å tildele enerett, må vurderes konkret om tildeling av eneretter er nødvendig i det enkelte tilfelle. Videre peker departementet på enkelte forhold og indikatorer som fylkeskommunene skal vurdere forut for tildeling av enerett, slik at en beslutning om bruk av enerett ikke går lengre enn det som er nødvendig.

Departementet anerkjenner at fylkeskommunene kan ha ulik tilnærming til hva som er et tilstrekkelig transporttilbud, og har konkretisert flere momenter som bør vurderes for å sikre mest mulig lik vurdering på tvers av de ulike fylkeskommunene. Konkurransetilsynet mener at dersom maksimalprisreguleringen ikke fjernes i sin helhet, bør den kun gjelde i de områdene der fylkeskommunen faktisk tildeler enerettskontrakter. Departementets uttalelse om at *"bruken av eneretter må være begrunnet i at tiltaket skal sikre et tilstrekkelig drosjetilbud"*, og alle vurderingsmomentene som er opplistet, er etter Konkurransetilsynets tilsynets oppfatning et argument for at dersom fylkeskommunen da ikke velger å bruke enerett så eksisterer det allerede et tilstrekkelig drosjetilbud i det aktuelle området. Området bør da ikke være underlagt maksimalprisregulering.

Departementet stiller også opp noen veiledende punkter som fylkeskommunene kan anvende ved utforming av konkurransen om tildeling av kontrakt om enerett. Et av punktene er at *"krav til priser løyvehavere tilbyr publikum skal ikke være høyere enn gjeldende regler om maksimalpris. Maksimalprisen skal fungere som et pristak."* Konkurransetilsynet er enig i dette.

12.2 Annet

For ordens skyld, gjør Konkurransetilsynet oppmerksom på at dersom departementets forslag til endringer i forskrift om takstberegning og maksimalpriser blir vedtatt, må også enkelte av merknadene til forskriften endres. Dette gjelder merknadene knyttet til forskriften §§ 1 og 6. Konkurransetilsynet foreslår følgende endringer:

Merknader til § 1:

Tredje avsnitt endres til *"Bestemmelsene i forskriften kapittel 2, kommer ikke til anvendelse på drosjetransport i kommuner med 20 000 innbyggere eller flere, og befolkningstetthet på 80 innbyggere per km² eller høyere. Resten av avsnittet fjernes.*

Avsnitt 4 fjernes.

Merknader til § 6:

Endringsforslag: *"For drosjetransport som maksimalprisreguleres etter forskriften kapittel 2, må det ikke tas andre tillegg eller høyere vederlag enn det som følger av forskriften kapittel 2. Det understrekes at takstene oppgitt i kapittel 2 er maksimaltakster – det er anledning til å benytte lavere takster enn de oppgitte."*

13 Oppsummering

Konkurransetilsynet støtter forslaget om å oppheve behovsprøvingen og driveplikten, da dette utgjør en vesentlig vekst -og etableringshindring. Når det gjelder forslaget om at fylkeskommunene skal få mulighet til å tildele lokal enerett som et tiltak for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud, mener tilsynet dette er et egnet sikringstiltak for dette formålet. Konkurransetilsynet støtter også at den geografiske avgrensningen av enerettsområdene følger kommunegrensene, og at kontraktsvarighet settes til tre år. Tilsynet understreker i denne

sammenheng viktigheten av at eventuell tildeling av enerett som utgangspunkt bør skje unntaksvis, og bare etter en nøye vurdering av om det er nødvendig.

Videre støtter Konkurransetilsynet forslagene om å oppheve oppdelingen av ulike løyvedistrikt, oppheving av ordningen med stasjoneringsteder, fjerning av krav om særskilte løyvekategorier, samt at man forenkler kravene til å få et løyve og fjerner kravet til at drosjekjøring må være et hovederhverv. Dette vil legge til rette for mer konkurranse i markedet, og samtidig bidra til å senke etableringshindringene. Konkurransetilsynet støtter også forslaget om å oppheve sentraltilknytningsplikten. Dette kan ha positive virkninger på konkurransen i drosjemarkedet, blant annet ved at det åpner for etablering av aktører som ønsker å tilby egne konsepter som ikke passer inn i de allerede etablerte sentralenes profiler.

Departementet mener det fortsatt bør være krav til at den som vil drive persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for åtte personer i tillegg til fører fortsatt må ha løyve, og at fører må ha gyldig kjøreseddel. Tilsynet støtter dette, da objektive krav gjør det forutsigbart for aktørene. Samtidig er det viktig at kravene er forholdsmessige. Med det menes at kravene ikke må gå lenger enn nødvendig for å oppnå målsettingen. Krav som sikrer at passasjerene kan føle seg trygge på sjåfør og kjøretøy bør være det sentrale. Når det gjelder krav til at en drosje skal være utstyrt med godkjent taksameter er tilsynet opptatt av at kravet ikke må sette begrensninger som hindrer innovasjon i markedet.

Konkurransetilsynet mener maksimalprisreguleringen bør oppheves dersom det gjøres tiltak for å sikre drosjekundene tilstrekkelig prisinformasjon, og de ovennevnte tiltak gjennomføres på tilbudssiden. Tilsynet mener også at dersom maksimalprisreguleringen ikke fjernes i sin helhet, bør den kun gjelde i de områdene der fylkeskommunen faktisk tildeler enerettskontrakter. Subsidiært er Konkurransetilsynet av den oppfatning at det ikke hører inn under tilsynets oppgaver å regulere prisene i drosjemarkedet, da denne typen oppgave skiller seg klart fra tilsynets kjerneoppgaver. Gitt at maksimalprisreguleringen opprettholdes, bør håndhevingsmyndigheten overføres til et annet egnet organ.

Med hilsen



Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker
Samferdselsdepartementet

Postadresse
Postboks 8010 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@sd.dep.no