



Mottaker
Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2024/0370-2

Saksbehandler: Ingrid Margretha Langeland Ervik Dato: 25.09.2024
Saksansvarlig:

Høringsuttalelse - midlertidige maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn som ikke er forhåndsbestilt

1 Innledning

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet («departementet») 4. juli 2024 om forslag til forskrift om midlertidige maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn som ikke er forhåndsbestilt. Høringsfristen er 26. september 2024.

Departementet foreslår å innføre en forskrift om midlertidige maksimalpriser for drosjetransport som ikke er forhåndsbestilt, som skal gjelde i områder som ikke allerede er maksimalprisregulert. Forslaget innebærer en varighet for forskriften på ett år, og at varigheten kan forlenges om det viser seg nødvendig.

Konkurransetilsynet vil i det følgende gjennomgå og knytte merknader til forslaget.

2 Bakgrunn

Konkurransetilsynet har vedtatt og håndhever forskrift av 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn («maksimalprisforskriften»)¹. Maksimalprisforskriften er hjemlet i lov nr. 66 av 11. juni 1993 om pristiltak («pristiltaksloven»)² § 1, og kommer til anvendelse på all løyvepliktig drosjetransport. Forskriften regulerer hvilke metoder som kan benyttes for å beregne pris for drosjetransport, og det maksimale takstnivået som er tillatt i maksimalprisregulerte områder. Kapittel 2 i maksimalprisforskriften (heretter omtalt som «maksimalprisreguleringen») fastsetter de maksimale takstnivåene som er tillatt å ta som betaling for drosjetransport i prisregulerte områder.

Hvilke områder som er prisregulerte, bestemmes av forskriftens § 1 tredje ledd:

Bestemmelsene i forskriftens kapittel 2 kommer ikke til anvendelse på:

- a. drosjetransport i kommuner med 20 000 innbyggere eller flere, og befolkningstetthet på 80 innbyggere per km² eller høyere, eller
- b. drosjetransport hvor det er flere enn fire passasjerer i drosjebilen.

¹ [Forskrift av 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn.](#)

² [Lov nr. 66 av 11. juni 1993 om pristiltak.](#) Myndighet etter pristiltaksloven er delegert til Konkurransetilsynet, jf. pristiltaksloven § 1, jf. [forskrift av 12. september 1993 nr. 1023](#), og [delegeringsvedtak av 17. september 1993 nr. 1314](#).

Ordlyden i § 1 tredje ledd er den samme som i forskrift av 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy («yrkestransportforskriften»)³ § 48a. om hvilke kommuner det *ikke* kan tildeles eneretter i etter lov av 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy («yrkestransportlova») § 9a. En oversikt over kommuner med over 20 000 innbyggere og mer enn 80 innbyggere per kvadratkilometer, der det ikke kan innføres enerett, og dermed ikke er omfattet av maksimalprisreguleringen, føres på regjeringens nettsider.⁴

Takstene i maksimalprisforskriften justeres av Konkurransetilsynet, vanligvis én gang i året. Tilsynet justerer takstene basert på endringer i kostnader ved å tilby drosjetransport siden forrige takstjustering.⁵

Maksimalprisreguleringen gjelder i utgangspunktet all drosjetransport i de maksimalprisregulerte områdene. Maksimalprisforskriften kommer likevel ikke til anvendelse på drosjetransport hvor vilkårene for transporten er fastsatt i avtale inngått etter forhandlinger mellom oppdragsgiver og tilbyder, eller avtale inngått etter anbudskonkurranse, jf. maksimalprisforskriften § 1 annet ledd. Videre gjelder ikke maksimalprisreguleringen drosjetransport hvor det er flere enn fire passasjerer i drosjebilen, jf. maksimalprisforskriften § tredje ledd, bokstav b.

Forskrift av 14. november 2012 nr. 1066 om prisopplysninger mv. for varer og tjenester («prisopplysningsforskriften»)⁶ § 25d er hjemlet i lov av 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. («markedsføringsloven»)⁷. I følge prisopplysningsforskriften § 25d skal tilbydere av drosjetjenester uoppfordret gi forbrukeren et pristilbud, så lenge forbrukeren oppgir et «*tilstrekkelig avgrenset bestemmelsessted for en ønsket drosjetjeneste*». Tilbyderen er også pliktig å opplyse forbrukeren om at det som skal betales er den laveste prisen av pristilbudet, en eventuell fastpris som tilbys på strekningen og parallelltaksten med eventuelle tillegg, bestemt av maksimalprisforskriften § 3.

3 Om høringsforslaget

Departementet foreslår å innføre en midlertidig forskrift om maksimalpriser for drosjetransport i de områdene som i dag ikke er maksimalprisregulert etter maksimalprisforskriften. Forslaget er begrenset til å skulle gjelde drosjetransport i enkeltturmarkedet som ikke er forhåndsbestilt, altså hvor passasjer oppsøker drosje på gate eller holdeplass, også kalt praiing.

Forslaget følger opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 68, fattet 4. desember 2023.⁸ Anmodningsvedtaket sier at «*Stortinget ber regjeringen i løpet av 2024 om å innføre midlertidige maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn i områder også uten eneretter for å gjenopprette tilliten til drosjeprisene, så fremt dette er mulig.*»

Departementet viser til at formålet med anmodningsvedtaket er å gjenopprette tilliten til drosjeprisene, og viser videre til oppslag i media om at prisene på drosjetjenester, i forbindelse med rekvisisjoner, og for kunder som praier drosje på gaten, oppleves som «urimelig høye». Det er departementets vurdering at tilliten til drosjeprisene er svekket i tilfeller hvor det er informasjonsasymmetri mellom tilbyder og passasjer, og at dette i hovedsak gjelder tilfeller hvor transporten ikke er forhåndsbestilt. Departementet mener derfor at det bør skilles mellom praiing og forhåndsbestilling av drosjetransport, og at den midlertidige forskriften om maksimalpriser kun bør gjelde førstnevnte.

Departementet viser til at maksimalpriser kan føre til samfunnsøkonomisk tap enten prisnivået settes for høyt eller for lavt, sammenlignet med markedsprisen. Settes prisnivået for lavt, kan aktører velge å trekke sitt tilbud fra markedet. Samtidig kan etterspørselen øke, ettersom kunder som tidligere vurderte

³ Forskrift av 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy.

⁴ Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/ytransport/oversikt-over-hvilke-kommuner-det-ikke-kan-tildeles-eneretter/id2703960/>.

⁵ For mer informasjon om Konkurransetilsynets justering av takstene i maksimalprisforskriften, se <https://konkurransetilsynet.no/tema/drosje/prisregulering-og-maksimalpriser/>.

⁶ Forskrift av 14. november 2012 nr. 1066 om prisopplysninger mv. for varer og tjenester.

⁷ Lov av 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv..

⁸ Se https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/budsjettsiden/blaabok_2024.pdf, side 73 (faktisk side 75).

prisnivået å være for høyt, vil etterspørre tjenesten ved de lavere prisene. Kombinasjonen av disse effektene vil være at det oppstår mangel på tjenesten.

Settes det maksimale prisnivået for høyt, kan det medføre at prisnivået øker. Departementet peker på at i tilfeller hvor priskonkurransen ikke fungerer godt nok, kan en maksimalpris i praksis bli en fastpris, og etterspørselen etter tjenesten reduseres.

Departementet viser til fem alternativer for å innføre en midlertidig maksimalpris. Disse er i) utvidelse av gjeldende maksimalprisregulering til å gjelde hele landet, ii) innføring av egne maksimalpriser i uregulerte områder, iii) innføring av differensierte maksimalpriser avhengig av geografisk område, iv) utvidelse av gjeldende maksimalprisregulering til å gjelde praiing i uregulerte områder, og v) innføring av egne maksimalpriser for praiing i uregulerte områder.

Etter departementets vurdering er det mest hensiktsmessige alternativet til innføring av midlertidig maksimalpris, å utvide gjeldende maksimalpriser til også å gjelde for praiing i de uregulerte områdene (alternativ iv). Departementet vurderer at dette vil bidra til å redusere utfordringene knyttet til urimelig priser ved praiing av drosje, samtidig som de uheldige effektene ved å innføre maksimalpriser begrenses, ved at reguleringen kun gjelder én form for bestilling av drosjetransport.

Departementet foreslår å innføre en ny forskrift for de midlertidige maksimalprisene, heller enn å utvide gjeldende maksimalprisforskrift med en egen bestemmelse. Dette er begrunnet med at maksimalpris for praiing i uregulerte områder er ment å være midlertidig, og at ikke alle bestemmelsene i dagens maksimalprisforskrift er relevante for praiing.

Videre påpeker departementet at maksimalprisforskriften fortsatt vil være gjeldende for all løyvepliktig drosjetransport, altså at drosjetransport omfattet av forskrift om midlertidige maksimalpriser, også er omfattet av maksimalprisforskriften.

Takstnivået på den midlertidige forskriften vurderer departementet å sette til samme nivå som i gjeldende maksimalprisforskrift, med unntak av avstandstakstene. I stedet for å ha én avstandstakst for de første ti kilometerne av reisen, og én takst for kjøring utover ti kilometer, slik det er i maksimalprisforskriften, foreslår departementet én fast avstandstakst. Departementet foreslår at denne taksten skal settes på gjennomsnittet av de to avstandstakstene i maksimalprisforskriften, på 16,70 kroner per kilometer.

Departementet foreslår videre at enkelte bestemmelser i maksimalprisforskriften ikke inntas i den midlertidige forskriften, da de ikke er relevante for praiing. Dette gjelder i) § 7, andre ledd, om takster for tilkjøring, ii) § 7, tredje ledd, annet punktum, om muligheten for å beregne tidstakst der drosjebilen har ankommet hentestedet og avtalt hentetid er passert, iii) § 9 om tillegg for forhåndsbestilling, iv) § 10 andre ledd, andre punktum, om muligheten for å kreve tillegg for å dekke bompengeutgifter ved tilkjøring og kjøring uten passasjer tilbake til holdeplass, og v) § 13 om tillegg for spesiell drosjetransport.

4 Konkurransetilsynets vurderinger

4.1 Merknader til bruk av maksimalpriser i drosjemarkedet

Konkurransetilsynet har tidligere vist til at maksimalprisreguleringen i drosjemarkedet har sin bakgrunn i antagelsen om at manglende konkurranse kan føre til at prisene blir høyere enn de ville vært i et konkurranseutsatt marked. Dereguleringen av drosjemarkedet i 2020, spesielt opphevingen av behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten, førte til reduserte etableringshindringer, og større mulighet for fleksibilitet i tilbudet, og derfor mulighet for økt konkurranse.⁹

Prisregulering er et svært inngripende virkemiddel, som kan ha negative konsekvenser for tilbydere og etterspørere av produktet eller tjenesten som reguleres. Dersom det settes en maksimalpris over prisen aktørene ellers ville ha tatt, også kalt markedsprisen, kan aktørene koordinere seg på de høyere maksprisene, og resultatet blir høyere priser enn hva de ville være uten reguleringen. Dersom

⁹ Se [Konkurransetilsynets høringsuttalelse på forslag til endring av drosjereguleringen – oppheving av behovsprøvingen mv.](#) av 19. desember 2018.

maksprisene settes lavere enn markedsprisen, kan det resultere i at tilbyderne velger å redusere eller trekke sitt tilbud fra markedet, som kan føre til knapphet på varen eller tjenesten.

Det er Konkurransetilsynets vurdering at prisregulering bare bør benyttes dersom det er strengt nødvendig for å oppnå konkrete mål eller løse konkrete problemer som oppstår ved fri prissetting. Prisregulering bør videre kun benyttes dersom det ikke er mindre inngripende måter med mindre negative virkninger å oppnå målene på.

Flere av endringene ved dereguleringen i 2020 har blitt reversert, og foreslått reversert.¹⁰ Likevel er det Konkurransetilsynets generelle vurdering at det fortsatt er grunnlag for å unnta områder fra maksimalprisreguleringen, spesielt de mest folkerike og befolkningstette kommunene.

Drosjemarkedet er imidlertid preget av forhold som tilsier at det kan oppstå markedssvikt, som betyr at markedskreftene ikke nødvendigvis gir den best mulige bruken av ressursene i markedet. Blant disse forholdene er søkekostnader for forbrukerne knyttet til å skaffe den informasjonen som trengs for å ta det beste valget gitt egne ønsker. Det er også en skjevhet i fordelingen av tilgjengelig informasjon mellom tilbyder og passasjer, såkalt informasjonsasymmetri.¹¹

Dersom søkekostnadene er høye, svekkes tilbyderens insentiver til å konkurrere på pris, fordi det er kostbart for kundene å lete etter det billigste alternativet. Videre er den totale prisen på en gitt drosjetransport beregnet ut fra flere takstelementer, som pris per kjørt kilometer, pris per minutt transporten tar, samt elementer som starttakst og hentetakst. Passasjerer vil ikke nødvendigvis ha oversikt over hvilke takstnivåer tilbyderne benytter, og det vil kunne være vanskelig å sammenligne totalprisen for en gitt drosjetransport fra ulike tilbydere.

Søkekostnadene er ulike og vil avhenge av passasjerens bestillingsmåte. For kunder som oppsøker drosje på gaten eller en holdeplass, er søkekostnaden forbundet med å vente på et billigere alternativ, eller å oppsøke neste drosje i køen på holdeplassen. Dersom passasjerer takker nei til et tilbud, er det ikke sikkert at det vil komme en ny drosje innen kort tid, eller at det neste tilbudet vil være bedre.

Tilsvarende vil informasjonsasymmetri kunne være spesielt gjeldende ved drosjetransport som ikke forhåndsbestilles. I slike tilfeller vil passasjerer kunne ha begrenset mulighet til å beregne prisen på drosjetransporten på forhånd, og vil ikke få et automatisk generert prisestimat, slik som ved bestilling på nettside eller via applikasjon.

Høye søkekostnader og informasjonsasymmetri øker risikoen for at drosjetilbyder kan opptre som monopolist for den enkelte drosjeturen. Dette øker derfor risikoen for at drosjetilbyderen utnytter situasjonen til å ta en pris for transporten passasjerer ikke ville godta om prisen var kjent før transporten startet. Disse forholdene ved drosjemarkedet var bakgrunnen for innføringen av egen prisopplysningsplikt for tilbydere av drosjetransport.¹²

4.2 Merknader til forslaget om maksimalpriser i praieområdet

Det er Konkurransetilsynets vurdering at de utfordringene departementet viser til som bakgrunn for forslaget om midlertidige maksimalpriser, burde være løst ved kravet om prisopplysning. Som nevnt ovenfor, er drosjetilbyder forpliktet til å gi et bindende pristilbud før transporten starter, og passasjerer skal betale den laveste prisen av pristilbudet, taksameterprisen og eventuelle fastpristilbud.

Likevel er Konkurransetilsynets oppfatning at kravet om prisopplysning ikke nødvendigvis etterleves tilstrekkelig i praksis. Departementet viser blant annet til en kartlegging av drosjemarkedet, utarbeidet

¹⁰ Blant annet er sentraltilknytningsplikten gjeninnført med virkning fra 1. september 2024, se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2023-2024/vedtak-202324-046/>. Det er også gjeninnført krav om fagkompetanse for løyvehavere, se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=92977>. Det regjeringsoppnevnte Drosjeutvalget har i delutredning II foreslått ytterligere endringer av reguleringen av drosjemarkedet, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-15/id3047776/>.

¹¹ Se Konkurransetilsynets rapport «*Et drosjemarked for fremtiden*».

¹² Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endringer-i-prisopplysningsforskriften/id2564588/?expand=horingsnotater>.

av Menon Economics på vegne av det regjeringsutnevnte Drosjeutvalget, hvor det fremgår at 42 prosent av drosjesjåfører som får oppdrag gjennom praiing oppgir at de alltid eller ofte gir pristilbud.¹³

Dersom det som i høringsnotatet omtales som «urimelig høye» priser ikke i tilstrekkelig grad forhindres av gjeldende krav om prisopplysning, er tilsynet enig i at det kan være hensiktsmessig med ytterligere tiltak.

På generelt grunnlag er det som nevnt Konkurransetilsynets vurdering at prisregulering kun bør benyttes om det er strengt nødvendig for å oppnå en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling, og det ikke finnes mindre inngripende måter å oppnå dette på. Videre bør prisregulering kun innføres dersom det etter en forholdsmessighetsvurdering er klart at de negative virkningene av prisreguleringen ikke er større enn de negative virkningene av markedsforholdene uten prisregulering.

I høringsnotatet viser departementet til kartleggingen fra Menon Economics nevnt ovenfor. I kartleggingen fremgår det at en lav andel av forbrukerne hadde hatt negative opplevelser med en drosjetilbyder knyttet til uenighet om pris.¹⁴ Departementet viser videre til enkelte oppslag i media om store forskjeller i pris på samme drosjetur, samt om risikoen ved praiing på gaten.

Konkurransetilsynet kan ikke se at det er gjort en nærmere utredning av omfanget av de negative virkningene markedssvikt og manglende prisopplysning har på forbrukere, og om manglende prisopplysning har ført til at kunder betaler mer for drosjetransport enn de ville ha gjort om prisen var kjent på forhånd. En slik utredning bør være en sentral del av vurderingen av om det skal innføres midlertidige maksimalpriser i dagens uregulerte markeder, og om slik prisregulering er forholdsmessig.

For det tilfellet at forskriften vedtas, understreker Konkurransetilsynet viktigheten av å begrense forskriftens anvendelsesområde til den delen av markedet hvor informasjonsasymmetrien sannsynligvis er størst, og hvor sannsynligheten for «urimelig høye» priser er størst. En begrensning av forskriftens anvendelsesområde kan bidra til å redusere de mulige negative virkningene av en maksimalprisregulering.

Samtidig ønsker Konkurransetilsynet å understreke at eventuelle negative virkninger av prisregulering i en begrenset del av drosjemarkedet, som praiemarkedet, medfører en risiko for at disse virkningene kan smitte over i markedet for forhåndsbestilt drosjetransport. Tilsynet ser ikke at det er gjort en vurdering av om de midlertidige maksimalprisene kunne blitt utprøvd i en enda mindre del av markedet, for eksempel i én by, eller på spesifikke strekninger som er utsatt for «urimelig høye» priser, og på den måten begrense de mulige negative virkningene av en midlertidig maksimalprisregulering.

I forlengelsen av dette understreker Konkurransetilsynet at det er helt sentralt at forskriften gjøres tidsbegrenset, slik som i forslaget til forskrift § 11, og at den har så kort varighet som mulig for å begrense omfanget av de mulige negative virkningene av å innføre maksimalprisregulering.

Det er etter tilsynets vurdering nødvendig at departementet, før den midlertidige forskriften eventuelt vedtas og settes i kraft, har en konkret plan for å evaluere virkningene av forskriften.

4.3 Nærmere merknader knyttet til enkelte bestemmelser i forskriftsforslaget

Departementet redegjør i høringen for utfordringene som kan oppstå ved å sette de midlertidige maksimalprisene for høyt eller lavt, sammenlignet med markedsprisen. Videre redegjør departementet for ressursbehovet som kreves for å beregne nye maksimaltakster i de uregulerte områdene. Ettersom forslaget om midlertidige maksimalpriser er foreslått tidsbegrenset til ett år, støtter Konkurransetilsynet departementets vurdering om at det ikke er hensiktsmessig å beregne nye maksimaltakster i forskrift om midlertidige maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med

¹³ Menon Economics gjennomførte en spørreundersøkelse til løyvehavere og drosjerapporter, hvor de blant annet spurte om bruken av pristilbud. Se Menon Economics rapport vedlagt delutredning I fra Drosjeutvalget, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2023-22-pa-vei-mot-en-bedre-regulert-drosjenaring-delutredning-i-fra-drosjeutvalget/id2987043/?expand=horingsnotater>.

¹⁴ Se Menon Economics rapport vedlagt delutredning I fra Drosjeutvalget, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2023-22-pa-vei-mot-en-bedre-regulert-drosjenaring-delutredning-i-fra-drosjeutvalget/id2987043/?expand=horingsnotater>, side 90-91.

motorvogn som ikke er forhåndsbestilt, og heller sette de midlertidige takstene lik takstene i maksimalprisforskriften.

Departementet foreslår i forslaget § 5 første ledd at det kan kreves tillegg for passering av bomring. Videre fremgår det av forslaget § 5 andre ledd at det kan kreves tillegg for å dekke utgifter til andre bompasseringer, fergebilletter og parkeringsavgift. Forslagets § 5 tredje ledd bestemmer at «*[d]ersom drosjebilen benytter seg av rabattordninger, skal passasjeren ikke betale mer enn rabattprisen*».

Slik forslaget til § 5 i forskriften er formulert, kan det fremstå uklart om rabattordninger i tredje ledd bare gjelder for bompassering etter andre ledd, eller om rabattordningene knytter seg både til passering av bomring etter første ledd og bompasseringer etter andre ledd. Konkurransetilsynet forstår departementet slik at rabattordninger skal gjelde både første og andre ledd. Dette følger også av departementets formulering på side 31 i høringsnotatet om at forskriftens formål ikke står i veien for at «*aktørenes faktiske kostnader i form av bompenger kan kreves i tillegg*».

Dersom drosjetilbydernes mulighet til å kreve tillegg for passering av bomring begrenses av eventuelle rabattordninger, mener Konkurransetilsynet at det må klargjøres hvordan dette skal fungere i praksis. Tilsynet viser til at rabattordninger for bomring for eksempel kan innebære at det kun er betalingsplikt for én passering i timen, og at rabattordningene ofte setter tak for hvor mange passeringer det betales for per måned.¹⁵ Dersom tilbyder kun kan kreve tillegg for passeringer tilbyder faktisk betaler for, er dette en øvelse som framstår praktisk vanskelig.

Denne problemstillingen gjør seg imidlertid ikke gjeldende i maksimalprisforskriften, der det fremgår at det ikke er tillatt å kreve tillegg for passering av bomring, jf. maksimalprisforskriften § 10 første ledd.

Med hilsen

avdelingsdirektør

¹⁵ For eksempel belastes personbiler med AutoPASS-avtale i Bergen maks 60 passeringer per kalendermåned, se [Bypakke Bergen - Hva betaler du i bompenger? | Ferde.no](#). Tilsvarende er det kun den dyreste passeringen som bli belastet i løpet av et tidsintervall på 60 minutter. I motsetning til månedstaket på 60 passeringer, kreves det ikke at man har en AutoPASS-avtale for å få timesregelen i Bypakke Bergen, se [Bypakke Bergen - Hva betaler du i bompenger? | Ferde.no](#)

Mottaker

Nærings- og fiskeridepartementet

Postadresse

Postboks 8090 Dep

*Poststed*0032 OSLO
Norge*Kontakt/e-post*

postmottak@nfd.dep.no