

# Regelrådets uttalelse

**Om:** Endringer i drosjereguleringen – oppheving av behovsprøving mv.

**Ansvarlig:** Samferdselsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

<b>Deres ref.:</b>	<b>Vår ref.:</b>	<b>Dato:</b>	<b>Vår saksbehandler:</b>
18/1690	18/00207	15.11.2018	Marte Grønvold

## Uttalelse fra Regelrådet

**Om:** Endringer i drosjereguleringen. Oppheving av behovsprøving mv.

**Konklusjon:** Utredningen har svakheter

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Samferdselsdepartementet foreslår en omfattende deregulering av drosjemarkedet. Dagens situasjon og målene med forslaget er godt beskrevet. Dagens drosjenæring og dagens regelverk er grundig gjort rede for. Videre er forslagene til endringer godt beskrevet.

Regelrådet mener at forslagene om å oppheve behovsprøving, driveplikt og krav om hovedervert, er så omfattende at de kan føre til en drastisk og vidstrakt omlegging av drosjemarkedet. Virkningene av en slik deregulering er etter Regelrådets vurdering mangelfullt utredet sett i forhold til hvor omfattende forslaget er. Regelrådet mener at virkningene for næringslivet, både den eksisterende drosjenæring, nye aktører til drosjebransjen og annet næringsliv som bruker drosjetjenester, er for lite drøftet. Dette er en svakhet ved utredningen. Regelrådet mener internasjonale erfaringer med deregulering av drosjemarkedet burde vært belyst i høringsnotatet. Videre kunne departementet ha drøftet om en mer gradvis og erfaringsbasert omlegging av drosjereguleringen hadde vært hensiktsmessig. Departementet har heller ikke sett på alternative tiltak som kan iverksettes for å sikre at drosjereguleringen ikke er i strid med EØS-avtalens regler om fri etableringsrett.

For de øvrige forslagene er utredningen av virkninger bedre i samsvar med tiltakenes omfang. Regelrådet mener allikevel at flere av virkningene kunne vært forsøkt tallfestet.

Regelrådet vil understreke at våre uttalelser vurderer utredningskvaliteten av det aktuelle forslaget og ikke forslaget som sådan.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen  
Sandra Riise  
leder av Regelrådet

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

## **1. Om forslaget som er sendt på høring**

Samferdselsdepartementet sendte den 1. oktober 2018 forslag til endringer i drosjereguleringen på høring. Hovedforslagene i høringsnotatet går ut på å deregulere drosjenæringen gjennom blant annet å oppheve behovsprøvingen av løyver, med tilhørende driveplikt og krav om hovederverv for drosjeløyver. Det foreslås imidlertid å gi fylkeskommunene adgang til å tildele eneretter for drosjetransport i kommuner med innbyggertall og befolkningstetthet under gitte terskelverdier. Det foreslås også en rekke andre endringer i regelverket.

## **2. Regelrådets prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Etter Regelrådets vurdering innebærer forslaget en stor omlegging av drosjereguleringen og berører alle som jobber i drosjenæringen. Forslaget påvirker etableringsbarrierene til næringen og gjennom det forholdene for nye aktører til drosjebransjen. I tillegg er drosjebransjen en viktig tjenestetilbyder til annet næringsliv. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om høringen.

## **3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet**

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

### **3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet**

Etter Regelrådets vurdering er virkningene for næringslivet av i liten grad drøftet. Dette er en svakhet ved utredningen. Departementet skriver i høringsnotatet at bortfallet av driveplikten og krav om hovederverv gir større fleksibilitet, blant annet ved at det legges til rette for å drive med drosjekjøring på deltid. Departementet skriver videre at det vil bli reduserte etableringshindringer og økt konkurranse. Den videre virkningen av dette er ikke drøftet. Regelrådet vil kommentere konkurransevirkningene nærmere i pkt. 3.2 nedenfor.

Virkinger for næringslivet er etter Regelrådets vurdering drøftet for flere av de andre forslagene. Departementet har imidlertid bare tallfestet enkelte av utgiftene ved forslagene. Slik tallfesting burde, etter Regelrådets vurdering vært forsøkt for flere av forslagene. Departementet kunne blant annet anslått hva anskaffelse av et GNSS-system for loggføring av turer kan komme til å koste, og hva anskaffelse av taksameter koster.

Etter det Regelrådets kan se er ikke virkningene for næringsliv som benytter seg av drosjetjenester spesifikt drøftet.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at det er svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet.

### 3.2. Konkurranssevirkninger for næringslivet

Manglende konkurranse oppgis som en av hovedutfordringene ved dagens drosjemarked. Departementet mener forslagene vil bedre konkurransen i drosjemarkedet gjennom blant annet å gjøre det lettere å etablere seg. Etter Regelrådets vurdering er det er i liten grad problematisert at det også i et uregulert marked er elementer som hindrer god konkurranse, for eksempel på grunn av informasjonsasymmetri. Deregulering i seg selv er etter Regelrådets vurdering ikke nødvendigvis synonymt med god konkurranse. Departementet burde ha drøftet mulige utfall av en deregulering på antall aktører, ressursutnyttelse, priser, prisstruktur og etterspørsel. Det burde videre vært en grundigere drøfting av hvordan nye teknologi og nye forretningsmodeller påvirker drosjemarked. Etter Regelrådets vurdering er det grunn til å tro at forslaget i realiteten er så omfattende at det kan føre til en total omlegging i drosjebransjen, og utredningen av virkninger bør følgelig være svært grundig. Etter Regelrådets vurdering burde departementet i utredningen bruk erfaringene fra andre land i utredningene av virkninger for næringen, og særlig konkurransevirkninger.

Det er i liten grad drøftet hva dereguleringen vil bety for den eksisterende drosjenæringen. Etter Regelrådets vurdering burde departementet sagt noe om mulig effekter for løyvehavere og sjåførere. Videre kunne departementet sagt noe om hvor mange nye aktører de vurderer vil komme inn i markedet og om de vurderer at eksisterende aktører kan bli presset ut. Departementet kunne også utredet om næringen i større grad vil bli en deltidsnæring, og konsekvensene av dette. I den forbindelse er det naturlig å vurdere hvilke betydning dette vil få på kvaliteten på drosjetjenestene. Regelrådet registrerer at forslagene fjerner etableringshindringer og legger til rette for ny teknologi og nye forretningskonsepter. Forslaget kan etter Regelrådets vurdering føre til mange nye aktører inn i drosjebransjen. I denne forbindelse er det naturlig også å vurdere hvordan de etablerte aktørene vil bli berørt av omleggingen.

### 3.3. Forenkling for næringslivet

Regelrådet registrerer at noen av forslagene innebærer forenklinger for næringslivet. Det gjøres forenklinger i løyvekravet, kravet om kjentmannsprøve oppheves og det forslås kun én type løyve. For den eksisterende næring som har løyver som fases ut medfører forslagene imidlertid en midlertidig byrde. Videre legges det opp til større fleksibilitet for næringen, blant annet ved at man opphever driveplikten og plikten til å være tilknyttet en sentral.

### 3.4. Digitalisering

Regelrådet kan ikke se at høringsnotatet inneholder forslag til for eksempel rapporteringskrav eller lignende som med fordel kunne vært digitalisert. Det er imidlertid på det rene at digitale bestillingsløsninger de siste årene har gjort inntog i drosjenæringen. I tillegg har man sett fremveksten av applikasjonsbaserte drosjelignende tjenester som Uber og Haxi. Etter Regelrådets vurdering burde departementet i større grad gjort rede for de digitale løsningene i næringen og hvordan disse kan bidra til at målene med forslaget kan nås.

### 3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De foreslått tiltakene i høringsnotatet gir rom for et større mangfold av organisasjonsformer, og departementet skriver at dette kan medføre flere større aktører i markedet. Etter Regelrådets vurdering har departementet ikke vurdert virkningene for små virksomheter ved utforming av nytt regelverk. For eksempel om forslagene medfører at enkeltpersonforetakene blir «tvunget» til å slå seg sammen eller knytte seg til visse nettverk (for eksempel en applikasjon) for å overleve i markedet.

### 3.6. Alternative tiltak

Det er ikke drøftet alternativer til oppheving av behovsprøving mv. Forslagene utgjør en stor endring og Regelrådet mener det kunne vært fornuftig å vurdere en mer gradvis endring av næringen samtidig som det er viktig å sørge for at reguleringen ikke er i strid med EØS-avtalens regler om fri etablering.

For flere av de andre forslagene er det vurdert ulike valg og utforminger. For eksempel drøftes det hvilke områder som fortsatt skal være underlagt maksimalprisregulering. Etter Regelrådets vurdering er det positivt at departementet har utredet alternative løsninger for maksimalprisregulering.

I forslaget om at Fylkeskommunene skal ha mulighet til å tildele eneretter har departementet fått utført en ekstern utredning (utført av Oslo Economics) av hvilke indikatorer som er hensiktsmessige å benytte for å bestemme hvor det skal være mulig å tildele eneretter. Indikatorene som velges er innbyggertall og befolkningstetthet. Andre indikatorer som ble vurdert er presentert i høringsnotatet. Departementet gir eksempler på ulike terskelverdier for innbyggertall og befolkningstetthet, og oppgir hvilke byer og tettsteder som vil inkluderes for de ulike eksemplene.

Departementet har med en oversikt over drosjereguleringen i Danmark, Sverige og Finland. Det er positivt at departementet viser til lignende regulering i andre land, men Regelrådet savner en drøfting av virkningen av reguleringen i de ulike landene. Det har en begrenset nytte å vite hvordan regelverket er i andre land når man ikke samtidig sier noe om virkningene. Etter Regelrådets vurdering er særlig virkningene fra Sverige interessante siden de har hatt et deregulert marked i mange år. Siden reguleringene i Danmark og Finland er forholdsvis nye er det foreløpig lite å hente derfra. Det hadde imidlertid vært interessant å se hvordan de har vurdert virkningene for næringslivet i sitt land, og hvilken lærdom de har tatt med seg fra andre land. Departementet kunne videre drøftet virkningen av deregulering i land som for eksempel Nederland, Irland og New Zealand, der man deregulerte drosjemarkedet for mange år siden.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at det er svakheter i utredningen av alternativer.

### 3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Departementet drøfter noen faktorer for en vellykket gjennomføring. Blant annet har departementet har gjort rede for hvilke overgangsordninger som skal gjelde i forbindelse med omleggingen av løyvekategoriene. Departementet har videre lagt opp til at fylkeskommunene kan tildele eneretter som skal gjelde fra nytt regelverk trer i kraft, slik at fylkeskommunene kan sikre fortsatt tilbud i områder der markedet trolig ikke vil sikre et tilbud.

Regelrådet forstår det slik at de som benytter kjøretøy med over ni seter må ta eksamen for turvognløyve innen fem år hvis de vil fortsette driften. For de som allerede driver slik virksomhet vil det trolig oppleves som en unødvendig byrde å måtte ta denne eksamenen. Her kunne departementet vurdert en ordning der gamle løyver i en overgangsperiode gjøres om uten krav om ny eksamen.

### 3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Etter Regelrådets vurdering er det positivt at departementet legger opp til evaluering av tiltaket etter tre år. Dette kan bidra til at uforutsette virkninger blir fanget opp og justert slik at drosjemarkedet kan fungere på en god måte.

Regelrådet observerer at noen av momentene vi etterlyser er drøftet i rapportene som er vedlagt høringsbrevet. Regelrådet mener flere momenter fra disse rapportene med fordel kunne vært tatt med i høringsnotatet.

## **4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

En deregulering av drosjemarkedet vil påvirke eksisterende drosjenæring, nye aktører til drosjenæringen og annet næringsliv som bruker drosjetjenester på forskjellige måter. Etter Regelrådets vurdering er det relativt stor usikkerhet om hvor store de ulike virkningene blir, og følgelig svært vanskelig å utføre en fornuftig tallfesting av virkningene. Regelrådet mener det derfor er vanskelig å si om målene med forslagene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.