

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.  
17/1520

Vår ref.  
17/00135-6

Dato  
04.10.2017

## Uttalelse til utredning om endringer i prisopplysningsforskriften, maksimalprisforskriften og yrkestransportforskriften

Ansvarlig myndighet: Samferdselsdepartementet

Regelrådets vurdering: **Gul: Utredningen har svakheter**

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

### Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at utredningen har svakheter jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2.1 og 2.2.

Den største svakheten i utredningen er en manglende drøftelse av alternative tiltak og at utredningen i del I og del II ikke sees i sammenheng med øvrig regulering av bransjen. Departementet burde belyst om det er alternative tiltak som også, eventuelt på en bedre måte, kunne ført til at formålene ble oppnådd, og dermed løst de identifiserte problemene. Dette gjelder særlig høringsnotatet del I. I høringsnotatet del II svekker en uklar definisjon av formålet muligheten for å vurdere alternative tiltak og tiltakenes egnethet for å oppnå formålet.

For å bedre beslutningsgrunnlaget burde departementet innhentet bedre informasjon om kostnadene for næringslivet. Det burde også vært drøftet om det er behov for supplerende tiltak, gitt forbrukernes adferd og det faktum at det i mange områder er et begrenset antall tilbydere av drosjetjenester. Videre burde det vært belyst hvordan de foreslåtte tiltakene fungerer sammen med øvrig regulering av bransjen og endringene drosjenæringen står overfor. Når virkningene av de foreslåtte tiltakene ikke vurderes som en del av denne helheten og alternativer ikke drøftes, svekker det beslutningsgrunnlaget.

## 1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Samferdselsdepartementet (SD) sendte den 12. juli 2017 på høring et forslag om endringer i prisopplysningsforskriften, maksimalprisforskriften og yrkestransportforskriften. Høringsnotatet består av to deler, som begge foreslår endringer i reguleringen av drosjenæringen.

I høringsnotatets del I foreslår departementet endringer i prisopplysningsforskriften og maksimalprisforskriften som innebærer følgende:

- Alle tilbydere av drosjetjenester plikter å gi forbrukerne uoppfordret et pristilbud før avtale om transport inngås. Pristilbudet skal angi totalprisen for drosjetransporten.
- Drosjetilbyderen plikter å opplyse om at forbrukeren skal betale den laveste totalprisen for turen av pristilbudet, en fastpris som eventuelt tilbys på strekningen og parallelltaksten med eventuelle tillegg (taksameterprisen).
- Tilbyder av drosjetransport skal gi forbrukeren en spesifisert kvittering når transporten er utført.

Samferdselsdepartementet (heretter departementet) fastslår at formålet med forslagene er å styrke forbrukernes interesser ved kjøp av drosjetjenester og styrke konkurransen i både spotmarkedet og bestillingsmarkedet for drosjer. Departementet viser til en rapport fra Forbrukerrådet som peker på at det i drosjemarkedet ikke er reell konkurranse på hverken pris, kvalitet eller innhold. Konkurransetilsynet har uttalt at noen av de viktigste årsakene til markedssvikten i drosjemarkedet er høye søkekostnader knyttet til prisinformasjon og muligheten til å kunne utnytte kunder som ikke er informert om prisene hos alternative tilbydere. Departementet legger derfor fram forslag som de mener vil gjøre det enklere for forbrukeren å ta informerte valg når det kommer til pris på drosjetjenestene.

I høringsnotatets del II foreslår departementet endringer i yrkestransportforskriften som innebærer følgende:

- Oppheve kravet om at drosjeyrket skal være løyvehavers hovedervert. Det vil si at det åpnes opp for at løyvehaver kan ha inntektsgivende arbeid ved siden av drosjevirkksomheten så lenge løyvete drives på en slik måte at driveplikten opprettholdes.
- Oppheve kravet om at ansiennitet som full tids drosjesjåfør kun skal regnes hvis drosjeyrket er utøvd som vedkommendes hovedervert. Sjåfører vil imidlertid fortsatt måtte dokumentere å ha kjørt full tid som arbeidstaker i drosjevirkksomhet.
- Presiseringer i § 43 for å klargjøre hvilke tidsavgrensede avbruddsgrunner som ikke skal regnes som fravær fra drosjeyrket.
- Avgrensning av virkeområdet til yrkestransportlovens bestemmelser om overtredelsesgebyr knyttet til tildeling av tjenestekonsesjonskontrakter. Avgrensningen innebærer at denne kun skal gjelde for transport med motorvogn på vei, ikke transport med fartøy til sjøs.

Departementet mener at det er viktig å sikre et godt og landsdekkende drosjetilbud, men er samtidig opptatt av å legge til rette for en effektivisering av drosjenæringen og å redusere etableringsbarrierene ved å drive med drosjetransport. Departementet mener at det avgjørende for å sikre et tilstrekkelig godt drosjetilbud bør være at løyvete drives slik at driveplikten opprettholdes, for eksempel med ansatte.

## 2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Del I

Departementets målsetning er å kunne gi forbrukere bedre prisinformasjon og gjøre det lettere å foreta prissammenligninger, som vil kunne føre til en mer virksom priskonkurranse og dermed lavere drosjepriser. Det diskuteres at virkningen av forslaget vil være størst i de tilfeller der forbrukerne har flere valgmuligheter, herunder i større byområder. Graden av økt priskonkurranse ansees imidlertid som usikker på kort sikt, særlig i spotmarkedet der drosjen i praksis har et slags lokalt monopol.

Videre påpekes det at plikten til å gi et pristilbud før transporten finner sted medfører en risikoforskyvning til fordel for forbrukeren sammenliknet med dagens ordning. Risikoen kan særlig knytte seg til mertid som følge av eksempelvis trafikk og værforhold. Slik risiko vil kunne prises inn i tilbudet og vil derfor kunne føre til økte priser.

Departementet peker på at forslaget vil kunne føre til at drosjetilbyderne får behov for å kjøpe inn eller utvikle elektroniske hjelpemidler for å foreta prisberegninger, samt nytt eller justert utstyr for å kunne produsere spesifiserte kvitteringer. Departementet legger til grunn at det allerede i dag eksisterer teknologiske løsninger for dette og at de økonomiske konsekvensene for næringen derfor trolig vil være beskjedne.

## Del II

Departementet mener at ved å oppheve kravet om at løyvehaver må ha drosjevirkosomheten som hovedervert, så vil det gi økt operasjonell frihet og reduserte etableringsbarrierer. Dette kan gjøre det mer attraktivt å tilby drosjetjenester, spesielt i distriktsområder. Tiltaket forventes også å gi besparelser knyttet til kontroll og oppfølging av løyvehavere og det kan redusere konflikter innad i drosjenæringen knyttet til beskyldninger om at andre løyvehavere ikke overholder kravet.

Departementet mener at ved å oppheve kravet om hovedervert for drosjeførere også ved beregning av ansiennitet, så vil det gi økt forutberegnelighet for søkere til ledige løyver. Muligheten til å i større grad ha annet ervert ved siden av sjåføreryket og samtidig opparbeide seg ansiennitet kan gjøre det mer attraktivt å drive som drosjesjåfør.

Presiseringene som er foreslått i yrkestransportforskriften § 43 og forslaget om å avgrense virkeområdet til bestemmelsene om overtredelsesgebyr medfører etter departementets vurdering ikke økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

### 3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet er opptatt av at nytt eller endret regelverk skal inneholde beskrivelser av konsekvensene for berørt næringsliv, slik at beslutninger om regelverk fattes på et godt grunnlag. Deler av departementets forslag innebærer nye plikter, kostnader og risiko for aktørene i drosjenæringen. Deler av forslaget innebærer forenklinger i reguleringen. Drosjenæringen er i endring. Nye aktører og nye digitale løsninger gir både nye muligheter og nye utfordringer, samtidig fastsetter myndighetene mange av spillereglene for bransjen gjennom detaljert regulering og løyvetildeling. Regelrådet mener at dette stiller særlige krav til utredningen av forslagenes virkninger.

### 4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

#### 4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Punkt 2-1 i utredningsinstruksen lister opp minimumskrav til utredninger i form av seks spørsmål som skal besvares.

##### 4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Etter Regelrådets vurdering er problemet og formålet med tiltakene i del I av høringsforslaget godt belyst. Det kunne imidlertid vært drøftet hvilke indikatorer som kan benyttes for å måle måloppnåelse i en eventuell evaluering.

Forslagene i del II av høringsforslaget innebærer å fjerne noe av begrensningene i adgangen til å ha inntektsgivende hovedervert ved siden av drosjevirkosomhet. Departementet anfører at tiltakene vil bidra til en effektivisering av drosjenæringen og reduserte etableringsbarrierer i tillegg til reduserte kostnader for det offentlige. Regelrådet finner at det er positivt i seg selv at departementet søker å forenkle reguleringen. Regelrådet savner imidlertid at departementet tar «et skritt tilbake og hever blikket» slik at problembeskrivelsen ser helhetlig på effektivitet og etableringsbarrierer i bransjen. Det er avgjørende at problemstillingen og hva som ønskes oppnådd (for målgruppen og samfunnet) er tydelig presisert for å muliggjøre en god diskusjon av om de foreslåtte tiltakene er de best egnede og om de oppnår formålet. Først da er det mulig å besvare de fem andre minimumsspørsmålene på en god måte.

#### 4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Den største svakheten i utredningen er at det i høringsnotatet ikke er drøftet om det er alternative tiltak som også, eventuelt på en bedre måte, kunne oppnådd formålet og løst de identifiserte problemene. Dette gjelder særlig for høringsnotatet del I, men det er også en mangel i høringsnotatet del II. Ulike typer virkemidler og tiltak burde vært drøftet, herunder samspillet med eksisterende regulering som det ikke foreslås endringer i.

Forslagene i høringsnotatet del I innebærer til dels nye plikter, kostnader og risiko for næringsdrivende. Samtidig belyser departementet usikkerhet knyttet til om tiltakene faktisk vil gi redusert prisnivå for forbrukerne, særlig i spotmarkedet og i områder med få tilbydere. For å sikre at rett tiltak velges, er det grunnleggende viktig at flere alternative tiltak vurderes og sammenlignes. Utredningen kunne for eksempel ha drøftet om det er ulike måter informasjon om pris kunne blitt tilgjengeliggjort for kundene, samt nytten av generell prisinformasjon (f.eks. tilgjengeliggjøring av pris per km og tidsenhet) versus bindende pristilbud. Videre fremgår det ikke om departementet har vurdert differensiering av reguleringen ved bestilling og praiing på gata, geografiske forskjeller, om det kunne vært aktuelt med terskelverdier for hvilke turer som skal omfattes etc.

Forslagene i høringsnotatets del II er dereguleringer/forenklinger hvor ett av flere eksisterende krav til løyvehaver fjernes. Dersom et viktig formål med endringen er å fjerne etableringsbarrierer, kunne departementet med fordel diskutert hvilke andre tiltak som kunne bidratt til dette. Eventuelt burde det blitt begrunnet hvorfor andre tiltak ikke er aktuelle.

#### 4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Tiltaket reiser ingen slike prinsipielle spørsmål som utredningsinstruksen legger i begrepet.

#### 4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Del I i høringsnotatet har en god kvalitativ vurdering av de ulike virkningene tiltakene kan ha for henholdsvis forbrukerne, tilbydere av drosjetjenester og det offentlige. Det er positivt at det er drøftet hvordan en plikt til å gi pristilbud kan påvirke konkurransen, herunder usikkerheten av effekten særlig i spotmarkedet og i områder med kun én eller få tilbydere av drosjetjenester.

Når det gjelder anslag for kostnader knyttet til forslagene i del I savner Regelrådet bedre faktagrunnlag. Regelrådet mener at anslag på antall drosjeeiere som må anskaffe nytt utstyr og anslag på hvilken kostnad dette vil innebære, burde vært søkt innhentet før høringen. Regelrådet er kjent med at det allerede i dag finnes digitale løsninger som kan bidra til at drosjeeiere kan gi riktig pris. Det ville styrket grunnlaget for en helhetlig diskusjon om dette hadde vært nærmere omtalt og om nytten for forbrukerne rettferdiggjør kostnadene for de næringsdrivende jf. punkt 4.1.5.

I høringsnotatet del II vises det til at kravet om hovedervert kan være et etableringshinder og at det bør være opp til løyvehaver selv å vurdere om andre ervert lar seg kombinere med den lovpålagte driveplikten. Regelrådet savner imidlertid en grundigere vurdering av konsekvenser både for eksisterende løyvehavere og drosjesjåfører uten løyve, sett hen til samspill med andre deler av reguleringen av bransjen inkludert de som berøres av forslagene i høringsnotatet del I. Forventes

tiltaket å ha betydning for konkurranse i drosjemarkedet og/eller ventetiden på å kunne få tildelt et løyve? Er det forskjeller mellom byer og spredtbygde områder som bør vurderes når reguleringen utformes? Dette er noen eksempler på virkninger som med fordel kunne blitt belyst.

Regelrådet mener at en gjennomgående svakhet i både del I og del II er at departementet ikke beskriver hvordan de foreslåtte tiltakene samspiller med endringene drosjenæringen står foran og øvrig regulering av bransjen, herunder gjensidig påvirkning mellom de ulike delene av reguleringen av bransjen. Når virkningene av de foreslåtte tiltakene ikke vurderes som en del av denne helheten, svekker det beslutningsgrunnlaget. De positive og negative konsekvensene av tiltakene sett i sammenheng burde vært beskrevet.

#### *4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Regelrådet savner som nevnt i 4.1.2 at alternative tiltak drøftes. Høringsnotatet mangler en god oppsummerende diskusjon av om de foreslåtte tiltakenes samlede nyttevirkinger oppveier de samlede kostnadene.

Det påpekes i høringsnotatet del I, at plikten til å gi et bindende pristilbud har fordelingsvirkninger ved at risiko overføres fra forbruker til næringsdrivende. Dette drøftes imidlertid ikke ytterligere.

#### *4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Departementet nevner i høringsnotatet del I noen viktige forutsetninger for å lykkes med tiltaket, herunder knyttet til forbrukernes adferd. For at tiltakene skal gi den nytten departementet forutsetter, særlig i spotmarkedet, må forbrukerne bli mer prisbevisste og de må ha muligheten til å spørre etter pris i flere drosjer før de velger hvilken drosje de ønsker å benytte. Videre må kutymen om å velge den drosjen som står først i køen endres. Regelrådet er kjent med at det allerede i dag finnes digitale løsninger som kan bidra til at forbrukerne blir mer prisbevisste. Det drøftes imidlertid ikke om slike digitale løsninger kan bidra til at forutsetningene oppfylles, hvorvidt det er behov for supplerende tiltak eller om alternative tiltak kunne gitt tilsvarende nytte gitt forbrukernes adferd. Det er for eksempel ikke drøftet hvordan informasjonen om pris best kan gjøres tilgjengelig for drosjekundene for å oppnå endret adferd. Andre typer informasjonstiltak drøftes heller ikke.

Regelrådet kan ikke se at høringsnotatet del II nevner om det er forutsetninger knyttet til at tiltaket faktisk vil bidra til reduserte etableringsbarrierer.

## **4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?**

Utredningsinstruksen gir tre aktuelle analysenivåer; minimumskrav, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. Regelrådet mener at en utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene eller en forenklet analyse ville vært et passende nivå for utredningen. I høringsnotatet er ikke minimumsspørsmålene tilstrekkelig besvart.

## **5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter**

Høringsnotatet gir ikke en særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter.

## **6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Som påpekt i 4.1.2 vurderer Regelrådet at den største svakheten i utredningen er at alternative tiltak ikke er drøftet.

De foreslåtte tiltakene i del I innebærer til dels nye plikter, kostnader og risiko for næringsdrivende samtidig som departementet viser til at det er usikkerhet knyttet til nytten av tiltakene når det gjelder redusert prisnivå for forbrukerne. Regelrådet mener at departementet burde vurdert om målet kunne vært oppnådd på en mindre byrdefull måte for drosjenæringen.

Uppreis definisjon av mål og manglende beskrivelse av alternative tiltak i del II gjør at Regelrådet ikke kan konkludere på om forenklingene som foreslås er tilstrekkelige og/eller de mest kostnadseffektive tiltakene.

## 7. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at utredningen har svakheter, jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2.1 og 2.2.

Den største svakheten i utredningen er en manglende drøftelse av alternative tiltak og at utredningen i del I og del II ikke sees i sammenheng med øvrig regulering av bransjen. Departementet burde belyst om det er alternative tiltak som også, eventuelt på en bedre måte, kunne ført til at formålene ble oppnådd, og dermed løst de identifiserte problemene. Dette gjelder særlig høringsnotatet del I. I høringsnotatet del II svekker en uklar definisjon av formålet muligheten for å vurdere alternative tiltak og tiltakenes egnethet for å oppnå formålet.

For å bedre beslutningsgrunnlaget burde departementet innhentet bedre informasjon om kostnadene for næringslivet. Det burde også vært drøftet om det er behov for supplerende tiltak, gitt forbrukernes adferd og det faktum at det i mange områder er et begrenset antall tilbydere av drosjetjenester. Videre burde det vært belyst hvordan de foreslåtte tiltakene fungerer sammen med øvrig regulering av bransjen og endringene drosjenæringen står overfor. Når virkningene av de foreslåtte tiltakene ikke vurderes som en del av denne helheten og alternativer ikke drøftes, svekker det beslutningsgrunnlaget.

Med hilsen

Sandra Riise  
leder  
Regelrådet

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