



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 1721/2018 - 2018/194

Deres ref.:

Dato: 07.12.2018

Høringssvar - Endring av drosjereguleringen - oppheving av behovsprøvingen mv.

Vedlagt følger vedtak om høringsuttalelse fattet i fellesnemnda for Viken fylkeskommune 3. desember 2018.

Punkt 1 i fellesnemndas vedtak er en støtte til dagens løyveordning.

Med hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert av

Harald Horne
hovedprosjektleder

Morten Elster
rådgiver

Vedlegg

1 Fellesnemndas uttalelse 03.12.2018

Fra: Hovedprosjekt for etablering av Viken fylkeskommune
<post@viken2020.no> <svarer-ikke@dss.dep.no>

Sendt: 12. desember 2018 14:27

Til: postmottak SD

Emne: Høringsuttalelse fra Hovedprosjekt for etablering av Viken fylkeskommune på Høring - Endring av drosjereguleringen - oppheving av behovsprøvingen mv. - via regjeringen.no

Vedlegg: Saksframlegg Viken.PDF; Følgebrev Viken.pdf

18/1690 - Høringsuttalelse fra Hovedprosjekt for etablering av Viken fylkeskommune på Høring - Endring av drosjereguleringen - oppheving av behovsprøvingen mv. - via regjeringen.no

Vårt saksnummer: 18/1690

Høring: Høring - Endring av drosjereguleringen - oppheving av behovsprøvingen mv.

Levert: 12.12.2018 14:26

Gruppering av høringsinstanser:

Avsender: Hovedprosjekt for etablering av Viken fylkeskommune

Kontaktperson: Harald Horne

Kontakt e-post: post@viken2020.no

Uttalelse fra Fellesnemnda for Viken fylkeskommune 03.12.2018:

Fellesnemnda slutter seg i hovedsak til departementets forslag til endringer i drosjereguleringa. Fellesnemnda vil særlig bemerke følgende:

1. Fellesnemnda påpeker at ordningen med løyvegaranti bør opprettholdes.
2. Fellesnemnda støtter forslagene om å åpne for at fylkeskommunen tildeler eneretter til drosjetransport.
3. Fellesnemnda mener at fylkeskommunen selv må få vurdere hvor det er behov for å tildele eneretter. Fellesnemnda mener det bør innføres tiltak som sikrer et godt drosjetilbud i distriktene.
4. Fellesnemnda støtter forslaget om at fylkeskommunen skal kunne stille miljøkrav til drosjene.
5. Fellesnemnda mener høringsnotatet og forslagene ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for passasjerenes sikkerhet.
6. Fellesnemnda etterlyser et nasjonalt register for kjøresedler og mener det bør etableres en offentlig klageinstans for forbrukere av drosjetjenester. I den forbindelse anbefaler fellesnemnda at turer skal arkiveres i 30 dager.
7. Fellesnemnda mener krav til fagkompetanse for løyvehaver bør opprettholdes.
8. Fellesnemnda foreslår at ordninga med maksimalpriser i en overgangsperiode utvides til hele landet.

Saksframlegg Viken.PDF (406,90 KB)

Følgebrev Viken.pdf (327,20 KB)

Alle svar må gjennom en manuell godkjenning før de blir synlige på www.regjeringen.no.



Saksnr.: 2018/194
Løpenr.: 923/2018
Klassering: N12
Saksbehandler: Morten Elster

Møtebok – Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaknr.
Fellesnemnda	03.12.2018	

Høring - Endring av drosjereguleringa

Vedlegg

- 1 Høringsnotat - Endringer i drosjereguleringen - Oppheving av behovsprøvingen mv.
- 2 Presentasjon med kommentarer til høringsnotatet - Norges Taxiforbund Østfold
- 3 Kommentarer til høringsnotatet - Nedre Romerike Taxi
- 4 Kommentarer til høringsnotatet - Øvre Romerike Taxi og Aurskog-Høland og Sørums Taxi
- 5 Kommentarer til høringsnotatet - Ski Taxi
- 6 Kommentarer til høringsnotatet - Ruter
- 7 Saksprotokoll i Fylkesutvalg - Akershus fylkeskommune
- 8 Kommentarer til høringsnotatet - Norges Taxiforbund avd. Buskerud

Forslag til vedtak

Fellesnemnda slutter seg i hovedsak til departementets forslag til endringer i drosjereguleringa. Fellesnemnda vil særlig bemerke følgende:

1. Fellesnemnda tar til etterretning at ordninga med behovsprøving av drosjeløyver, tilhørende driveplikt og sentraltilknytningsplikt mv. vil falle bort, og mener dette kan få positive virkninger i form av økt konkurranse, innovasjon og utvikling i næringa.
2. Fellesnemnda støtter forslagene om å åpne for at fylkeskommunen tildeler eneretter til drosjetransport.
3. Fellesnemnda mener at fylkeskommunen selv må få vurdere hvor det er behov for å tildele eneretter.
4. Fellesnemnda støtter forslaget om at fylkeskommunen skal kunne stille miljøkrav til drosjene, der det lar seg gjennomføre.
5. Fellesnemnda mener høringsnotatet og forslagene ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for passasjerenes sikkerhet.

6. Fellesnemnda etterlyser et nasjonalt register for kjøresedler og mener det bør etableres en offentlig klageinstans for forbrukere av drosjetjenester.

7. Fellesnemnda mener krav til fagkompetanse for løyvehaver bør opprettholdes.

8. Fellesnemnda foreslår at ordninga med maksimalpriser i en overgangsperiode utvides til hele landet.

19.11.2018

Harald Horne
hovedprosjektleder for Viken fylkeskommune

Bakgrunn og saksopplysninger

Samferdselsdepartementet har i brev av 1. oktober 2018 sendt på høring forslag til endringer i drosjereguleringa. Forslagene departementet fremmer i høringsnotatet innebærer endringer i yrkestransportloven (21. juni 2002 nr. 45) og yrkestransportforskriften (26. mars 2003 nr. 401), i tillegg til mindre endringer i maksimalprisforskriften (30. september 2010 nr. 1307).

Høringsnotatet er en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringa, og forslagene til regelendringer innebærer en stor revisjon av denne. Dagens regulering av drosjemarkedet er basert på at fylkeskommunene behovsprøver (regulerer antallet) drosjeløyver i hvert løyvedistrikt for å sikre et godt drosjetilbud, og prøver de objektive kravene til løyvehavere.

Forslagene fra Samferdselsdepartementet har til formål å legge til rette for en velfungerende konkurranse i drosjemarkedet, og samtidig sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet. De foreslåtte lov- og forskriftsendringene skal gjøre det enklere å etablere seg i næringa og å drive virksomhet på en god måte, også basert på forretningsmodeller som tar i bruk ny teknologi. Regelverket skal ivareta de reisendes sikkerhet og bidra til en ryddig og seriøs drosjenæring. Regelverket skal være i overensstemmelse med EØS-retten.

Hovedpunkter i forslagene er å:

- Oppheve antallsreguleringa av drosjeløyver med tilhørende driveplikt, tildelingskriter, krav om hovederverv og sentraltilknytningsplikt.
- Gi fylkeskommunene adgang til å tildele eneretter for drosjetransport i kommuner med innbyggerantall og befolkningstetthet under en viss terskelverdi.
- Videreføre krav om drosjeløyve, men disse tidsbegrenses til 10 år.

- Innføre ett drosjeløyve for all persontransport med kjøretøy med inntil ni seter.
- Redusere de objektive kravene til løyvehavere, samtidig som de objektive kravene til sjåførere skjerpes.
- Flytte løyvemyndigheten fra fylkeskommunen til Statens vegvesen.
- Justere hjemmelen for fylkeskommunene til å kunne stille miljøkrav til drosjer, slik at miljøkrav må knyttes til kommunegrensene.

Denne saken kommenterer høringsforslaget og er et forslag til høringsuttalelse. Akershus, Østfold og Buskerud har utarbeidet et felles saksfremlegg som skal behandles politisk i de tre fylkeskommunene, i tillegg til behandling i fellesnemnda for Viken fylkeskommune. Ettersom forslaget innebærer at de fleste endringene skal tre i kraft 1. januar 2020, er saksframlegget skrevet i et Viken-perspektiv.

Det er avholdt møte med næringa for å belyse problemstillinger knyttet til saken, og mottatt skriftlige kommentarer til høringsnotatet. Næringas organisasjoner er invitert som egen høringsinstans i saken, og de mottatte kommentarene legges derfor ved saken uten kommentar.

Vurderinger

Hovedprosjektleder viser til at de tre fylkeskommunene tidligere har vært negative til å gjøre endringer i drosjereguleringa stykkevis, og heller ønsket en helhetlig gjennomgang av reguleringa. Det er positivt at en slik gjennomgang nå er kommet, og forslagene innebærer i hovedtrekk fornuftige og nødvendige endringer i drosjereguleringa. De viktigste forslagene kommenteres under.

ESA avga den 22. februar 2017 en grunnlagt uttalelse om den norske drosjereguleringa. ESA mener behovsprøvinga, tildeling av drosjeløyver etter ansiennitet og fylkeskommunens eget skjønn, samt kravet om sentraltilknytning, er i strid med retten til fri etablering etter EØS-avtalen (artikkel 31). Norge svarte 11. desember 2017 at departementet ville foreslå å oppheve disse tre ordningene.

Handlingsrommet for å diskutere for og imot disse delene av den gjeldende reguleringa er derfor svært lite, og saksframlegget vil konsentrere seg om de framlagte forslagene til ny regulering.

Hovedprosjektleder tar utgangspunkt i at det er behov for endringer av dagens drosjeregulering. Dette følger både av krav om å tilpasse seg EØS-retten og av erfaringer med at dagens regulering har svakheter. De foreslåtte endringene er i hovedsak positive, særlig forslagene om et nytt system med eneretter og mer fleksible miljøkrav, men forslagene tar for lite hensyn til passasjerers sikkerhet og håndheving av regelverket.

Oppheving av antallsreguleringa med tilhørende driveplikt, tildelingskriterier, krav om hovederverv og sentraltilknytningsplikt for drosjeløyver

Hovedprosjektleder viser til at opphevinga er en følge av at Norge innretter seg etter EØS-rettslige krav, som nevnt over. I tillegg kan en oppheving av etableringsbarrierer i drosjenæringa bidra til bedre konkurranse, raskere omstilling og innovasjon i næringa. Det må likevel innføres tiltak og stilles krav som sikrer et godt drosjetilbud i distriktene, sikkerhet for passasjerene og en bærekraftig innretting av næringa. Disse hensynene er søkt ivaretatt med forslagene som kommenteres i avsnittene under.

Den praktiske konsekvensen av dette forslaget om å oppheve antallsregulering vil være at utgangspunktet er at alle som oppfyller objektive krav skal få tildelt drosjeløyve, og at alle med drosjeløyve skal kunne konkurrere hvor som helst i landet. Både personer og foretak skal kunne få drosjeløyve, og kan ha så mange drosjeløyver som antallet biler de disponerer. Hovedregelen er altså tilnærmet fri konkurranse, men det åpnes for omfattende unntak fra dette i form av enerettsordninga, kommentert under.

Ettersom det ikke lenger vil være lokale vurderinger ved regulering og tildeling av antall drosjeløyver, vil det ikke lenger være behov for en lokal løyvemyndighet. Løyvemyndigheten foreslås lagt til Statens vegvesen. Ettersom vegvesenet allerede har ansvar for godsløyver og turvognløyver, vurderes dette som den mest hensiktsmessige plasseringa av løyvemyndigheten.

Adgang til å tildele eneretter for drosjetransport

Departementet åpner for et nytt system der fylkeskommunen kan tildele en eller flere eneretter til å operere i enkeltmarkedet i kommuner med folketall eller befolkningstetthet under et visst nivå. Dette systemet vil ha en del til felles med behovsprøving, men interesserte aktører som allerede har løyve vil konkurrere om konsesjoner i enerettsområdet, framfor at fylkeskommunen regulerer tallet på løyver. Konsesjonene vil skjerme enerettshaveren mot konkurranse i enkeltturmarkedet, mens det vil være opp til fylkeskommunen å vurdere å knytte eneretten sammen med kontraktmarkedet i samme område.

Hovedprosjektleder peker på at dette vil gi fylkeskommunen økt handlingsrom til å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i distriktene. Dette vil styrke vår rolle som regional utviklingsaktør. Ved å knytte enerettsområder til en kommune eller flere tilgrensende kommuner, som hver for seg oppfyller vilkårene om folketall eller befolkningstetthet, kan man få større fleksibilitet og flere lokale tilpasninger av drosjemarkedet der kundegrunnlaget er lite. Ulike løsninger kan velges i ulike områder, og det kan samarbeides med bestillere av skoleskyss og pasienttransport. Slik vil drosjetilbudet i større grad kunne bli en del av kollektivtilbudet generelt, noe fylkeskommunene har ønsket og arbeidet for.

Departementet foreslår at enerettskontraktene skal ha en maksimal varighet på tre år, og at det ikke skal kunne opprettes enerettsområder i kommuner der folketallet og befolkningstettheten er over et visst nivå. Dette begrenser fylkeskommunenes handlingsrom. Det bør være opp til fylkeskommunene selv å vurdere fra område til område hvorvidt det bør innføres eneretter, og fra kontrakt til kontrakt hvor lenge disse skal vare. Fylkeskommunen sitter med den lokale kunnskapen om befolkningsmønster, reisevaner og kollektivtilbud. Når

fylkeskommunene likevel skal gjøre gode og konkrete vurderinger for de mindre folkerike og folketette kommunene, bør de kunne gjøre de samme vurderingene for alle kommuner i fylket.

Miljøkrav til drosjer må knyttes til kommunegrensene

Departementet foreslår også å justere hjemmelen for fylkeskommunen til å kunne stille miljøkrav til drosjer, slik at miljøkrav må knyttes til kommunegrensene i stedet for hele løyvedistriktet. Det vil kunne innebære mye større fleksibilitet i vurderinga av hvor det er hensiktsmessig å stille hvilke krav, ut fra for eksempel luftkvaliteten lokalt og tilgangen til infrastruktur for nullutslippsbiler. Dette vurderes som en svært positiv justering.

Reisendes sikkerhet og en ryddig og seriøs drosjenæring

Hovedprosjektleder viser til at fylkeskommunene over lang tid har engasjert seg for passasjerenes sikkerhet og en seriøs drosjenæring, og mener departementet burde lagt større vekt på dette. I dag oppleves kontrollen med løyvehavere og sjåførere i drosjenæringa som lite tilfredsstillende.

Blant annet har Akershus fylkeskommune etterlyst et sentralt elektronisk register for kjøresedler, slik at det vil bli enklere å kontrollere at en framvist kjøreseddel faktisk er gyldig. Det har vært foreslått å legge et kjøreseddelregister inn i det eksisterende førerkortregisteret, men arbeidet synes å ha stoppet opp. Med de reduserte etableringshindringene som foreslås, blir det tilsvarende større behov for kontroll. Arbeidsgiver, sentral, foretak og/eller kontraktspart bør få rett og plikt til å kontrollere kjøreseddel.

Flere av forslagene fra departementet innebærer at det vil være ulike krav som kan stilles i ulike kommuner, der noen kommuner vil ha eneretter, noen vil ha miljøkrav, noen vil være omfattet av maksimalpris, og kombinasjoner av disse ordningene. Det bør omtales nærmere hvordan regelverket er tenkt håndhevet. Drosjereguleringa kan bli mindre forutsigbar både for næringa og kundene, og dette blir særlig aktuelt når sentraltilknytningsplikten bortfaller. Kravet om loggføring av turer vurderes som et godt tiltak, og krav om taksameter bør opprettholdes. Det bør stilles vesentlig strengere krav til tydelig merking av drosjer enn departementet legger opp til, inkludert krav om merking av løyvenummer på utsida av bilen.

Det bør opprettes en offentlig klageinstans for passasjerene. En slik klageinstans kan sikre vesentlige forbrukerhensyn. I dag er det vanskelig å vite hvilke myndigheter som har hvilket ansvar dersom passasjerer har en klage. Mye av ansvaret ligger hos politiet, som må prioritere straffesaker. En offentlig klagenemnd eller et tilsyn med myndighet over bransjen kan bøte på dette.

Krav om fagkompetanse

Departementet foreslår videre å oppheve kravet til faglig kompetanse, som i dag i praksis dokumenteres med vitnemål fra løyveeksamen hos Statens vegvesen. Krav til løyvehavere knyttet til kunnskap om næringsdrift, offentligrettslige krav, arbeidsgiverrollen, mv bør anses

som en grunnleggende forutsetning for å tre inn i en regulert næring. Selv om framtidens drosjemarked vil kunne innebære at løyvehavere kan være alt fra store aksjeselskap til små enkeltpersonforetak, vil det fortsatt være krav til løyve. Da kan og bør det stilles noen minstekrav til kompetanse for å få tildelt løyve, av hensyn til å opprettholde en seriøs næring.

Det er fornuftig også å stille kompetansekrav til sjåførere knyttet til blant annet kundeservice, særlig for sårbare grupper, sikkerhet og førstehjelp, slik departementet foreslår.

Departementet foreslår ingen konkrete krav til å beherske norsk språk, men peker på at en kompetanseeksamen for sjåførere som kun tilbys på norsk vil innebære et indirekte språkkrav. For at en hvilken som helst drosjesjåfør skal være i stand til å betjene en hvilken som helst passasjer, vil et konkret språkkrav derfor være hensiktsmessig og nødvendig, særlig av hensyn til sårbare grupper av passasjerer.

Maksimalprisregulering

Departementet foreslår at maksimalprisreguleringa endres slik at maksimalpris skal gjelde i de områder hvor fylkeskommunene har mulighet til å tildele enerettskontrakter. Hovedprosjektleder viser til at konsekvensene av drastisk å redusere etableringshindringer i bransjen vil ha usikre konsekvenser. Områder som har deregulert drosjenæringa har opplevd langvarig overetablering og prisvekst. For å sikre at kundene ikke blir skadelidende av det nye regelverket vil det derfor være gode grunner for å innføre maksimalpris i hele landet i en overgangsperiode.

Det vises til at departementet foreslår å evaluere det nye regelverket etter en viss tid, og at maksimalpris kan diskuteres på nytt da. Det vises videre til at land som Danmark har nasjonal maksimalpris på drosje i dag, og erfaringene med dette har vært gode. Det vises videre til at der konkurransen vil fungere best, som antas å være i de største og mest folketette kommunene, bør prisen i alle tilfelle presses under maksimalprinsnivået, nettopp som følge av fungerende konkurranse.

Ett drosjeløyve for all persontransport med kjøretøy med inntil ni seter

Departementet har ellers bedt om særlig tilbakemelding på forslaget om å fjerne løyvekategoriene selskapsvogn og transport for funksjonshemmede, slik at denne typen virksomhet nå må ha drosjeløyve. Det foreslås videre at kjøretøy med mer enn ni sitteplasser («maxitaxi») ikke lenger skal kunne tildeles drosjeløyve, slik at disse må søke turvognløyve.

Dette forslaget kan redusere mulighetene til å sikre et godt transporttilbud for funksjonshemmede uten vesentlig økte kostnader for kommuner eller fylkeskommuner i form av kjøp av drosjetjenester. Enerettssystemet omtalt over gir mulighet til å stille krav om tilpassede biler i kontrakter som lyses ut, men i områder der det ikke blir innført eneretter vil fylkeskommunen ha lite handlingsrom. Dette bøtes delvis på ved at turvogner kan tilby tjenester på holdeplass, men det er høyst usikkert om dette vil være tilstrekkelig til å sikre et godt nok tilbud uten at det offentlige kjøper tilbud i markedet.

Forslaget om at selskapsvogner skal over på drosjeløyve virker fornuftig.

Ikrafttredelse og evaluering

Departementet foreslår at det nye regelverket skal tre i kraft 1. januar 2020, med en overgangsordning slik selskapsvognløyver skal i ytterligere to år fra ikrafttredelse, og utvidete drosjeløyver («maxitaxi») gjelder i fem år fra ikrafttredelse. Næringa får kort tid til å omstille seg, men det vil likevel være hensiktsmessig med ikrafttredelse i 2020, slik at omstillinga av fylkeskommunens ansvar kommer samtidig som de øvrige endringene regionreformen fører med seg.

Det foreslås å evaluere ordninga etter tre år. Det vil være bedre å evaluere først etter fem år, både for tydeligere å kunne se konsekvenser av den nye reguleringa og fordi overgangsordninga for utvidete drosjeløyver fortsatt vil gjelde dersom evaluering skjer allerede etter tre år.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Hovedprosjektleder viser til at flere av forslagene fra departementet er nye og uprøvde, noe som også gjør det vanskelig å vite hva de vil koste. For fylkeskommunenes del vil det kunne bli innsparinger både knyttet til at løyvemyndigheten flyttes til Statens vegvesen og som innkjøper av drosjetjenester dersom konkurransen fungerer etter hensikten og presser prisene ned.

På den andre sida får fylkeskommunen et nytt ansvar for å vurdere hvilke områder som bør skjermes for konkurranse i enkeltturmarkedet, gjennom enerettssystemet. Slike vurderinger kan bli krevende, og må gjøres for hvert område som eventuelt skal tildeles eneretter. I Viken fylkeskommune vil det i 2020 være 51 kommuner.

Det vil også føre med seg administrasjon og kostnader å gjennomføre utlysning og tildeling av kontrakter om eneretter. Her vil trolig både innkjøpsavdeling og administrasjonsselskap for kollektivtrafikk allerede ha en del kompetanse, men noe økte kostnader vil det likevel trolig bli.

I den grad fylkeskommunen ønsker å inkludere en økonomisk kompensasjon i kontraktene om enerett, eller kjøpe drosjetjenester for å sikre et tilstrekkelig tilbud for alle passasjergrupper, vil dette også øke kostnadene. Det er svært usikkert hvor stort behovet for slike kompensasjoner og innkjøp vil bli, og departementet har ikke lagt opp til at fylkeskommunene skal få statlige overføringer som følge av disse forslagene.

Det nevnes også at fylkeskommunen vil få noe reduserte inntekter som følge av ikke lenger å være løyvemyndighet og kreve gebyr for utstedelse av løyve.

Hovedprosjektleders anbefalinger

Hovedprosjektleder er positiv til at Samferdselsdepartementet nå har tatt en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringa. Dette har de tre fylkeskommunene bedt om.

Hovedprosjektleder støtter i hovedsak de foreslåtte endringene i drosjereguleringa, og mener forslagene om at fylkeskommunene skal kunne tildele geografisk avgrensede eneretter og stille geografisk avgrensede miljøkrav er særlig positive. Hovedprosjektleder ønsker at fylkeskommunene selv får ansvaret for å definere i hvilke områder det kan være nødvendig å tildele eneretter, og i hvilke områder det bør stilles miljøkrav.

Samtidig er hovedprosjektleder bekymret for at forslaget inneholder for få tiltak for å ivareta sikkerheten i drosjene, særlig for sårbare grupper av passasjerer, og for å sikre en seriøs drosjenæring. Hovedprosjektleder mener det haster å få innført et nasjonalt kjøreseddelregister. Det bør stilles konkrete språkkrav til sjåførere, og opprettholdes kompetansekrav til løyvehavere. Departementet bør vurdere å opprette en offentlig klageinstans for drosjenæringa, for eksempel i form av en klagenemnd eller et tilsyn.

Hovedprosjektleder peker på at de forslagene til ny drosjeregulering innebærer en omfattende endring, med usikre konsekvenser. For å motvirke at kundene rammes av eventuell markedssvikt anbefales det å utvide ordninga med maksimalpriser til å gjelde hele landet i en overgangsperiode.