

Til: Samferdselsdepartementet

Kopi: Nærings- og fiskeridepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KS, kommunesektorens organisasjon
Konkurransetilsynet

Fra: NHO Transport

Dato: 20.01.21

Sak: Skoleskyss og eneretter for drosjetransport – avklaring rundt offentlige anbud

NHO Transport er en bransje- og arbeidsgiverforening for norske persontransportbedrifter. Medlemmene leverer transporttjenester med buss, minibuss og drosjer på offentlige anbuds-kontrakter eller som billettfinansierte reiser. Foreningen er tilsluttet NHO.

Eneretter for drosjetransport ble innført som en del av drosjereformen 01.11.20. Hensikten med eneretter er å ivareta et tilstrekkelig drosjetilbud til innbyggerne i områder med lav befolknings-tetthet, hvor det ikke anses å være et dekkende kommersielt drosjemarked. Eneretter er hjemlet i yrkestransportlova §9a, og ifølge fjerde punkt skal det ved tildeling av eneretter benyttes konkurranse så langt det følger av anskaffelsesloven og tilhørende forskrifter.

Problemstilling: Hvilke tjenester kan og bør samles i ett anbud?

Avtaler om transporttjenester bør innrettes på en måte som totalt sett gir god samfunns-økonomi og bedriftsøkonomi, og som ikke minst sikrer brukerne et formålstjenlig transporttilbud med god kvalitet og forutsigbarhet.

Normalt bestiller offentlige oppdragsgivere tilrettelagt skoleskyss, pasientreiser eller andre transportoppdrag i offentlig regi i egne konkurranser. Det vil være opp til den enkelte fylkes-kommune å avgjøre hvordan den nye eneretten for drosjedrift i de aktuelle kommunene skal organiseres og finansieres.

NHO Transport observerer at en av fylkeskommunene har valgt å koble rammeavtale(r) om offentlige bestilte transporttjenester med tilrettelagt skoleskyss og bestillingstrafikk sammen med avtaler om eneretter for drosjetransport i ett anbud. Eneretten for drosjetransport er utformet som en opsjon, som tilbyderne er forpliktet til å levere tilbud på, og det er ikke mulighet til å levere deltilbud. Eneretten vektet ved tildeling av kontrakt. Det er uttalt at dette

anbudet, som er det første i sitt slag, skal fungere som mal for tilsvarende anbud hvor eneretter er aktuelle.

NHO Transport stiller spørsmål ved om en slik kobling mellom to ulike tjenester i én kontrakt er god anskaffelsespraksis i tråd med regelverket. Offentlig finansiert skole- og bestillingstransport og plikt til å levere et generelt drosjetilbud til publikum er etter vår vurdering ikke ensartede tjenester. Tjenestene har ulike formål og rammevilkår. De betjenes vanligvis av ulike bedrifter i markedet. Når leverandører må samarbeide for å kunne gjennomføre/løfte en leveranse, kan konkurransen dessuten begrenses i strid med intensjonene i regelverket og drosjereformen.

Et sentralt spørsmål er om fylkeskommunene lovlig kan koble eneretter for drosjetransport sammen med offentlig kjøp av skoleskyss og bestillingstransport i en avtale. Tildelingen av enerett er ikke noen anskaffelse, men derimot en tildelt rett og plikt til å tilby drosjetjenester. Foreningen ber relevante departementer om en nærmere vurdering av disse forholdene i forbindelse med fylkeskommunenes nært forestående utlysninger av eneretter og andre transporttjenester.

Forskjeller mellom offentlige transportoppdrag og eneretten

Formålet med anskaffelsen, slik en fylkeskommune har innrettet den, er å løse innbyggernes behov for drosjetjenester og oppdragsgivers behov for lovpålagt skoleskyss og et bestillings-tilbud. Transporttjenestene som er definert i den nevnte anskaffelsen har med andre ord svært ulik karakter og forutsetninger, noe som tilsier at de ikke bør anskaffes i en samlet kontrakt:

- Oppdragsgiver er ikke forpliktet til å bestille skoleskyss og bestillingstransport, men utførelsen av disse tjenestene vil bli godtgjort gjennom vilkårene i rammeavtalen. Oppdragsgiver yter derimot ingen vederlag for drosjetjenestene, og hele driftsrisikoen for eneretten er plassert hos leverandøren. For tilbydere, spesielt de med begrenset lokalkunnskap, vil det være svært vanskelig å estimere kostnader og inntekter tilknyttet eneretten for drosjedrift i kontraktperioden.
- Drosjedrift og -beredskap og offentlig bestilte transporttjenester for skoleelever og eldre har ulik type "spesialisering". Kjøring av skoleelever eller transport til eldresenteret kan i større grad planlegges og har blant annet en helt annen kostnadsstruktur enn å måtte tilby drosjetjenester 365 dager i året.
- Materiellbehovet er ulikt. Tilrettelagt skoleskyss og annen bestillingstransport utføres ofte med minibusser og spesialbiler for rullestolbruk, mens drosjedrift normalt håndteres med mindre kjøretøyer (personbil).
- Dersom all transport samles i ett anbud, er leverandøren forpliktet til å kunne håndtere alle parallelle oppdrag i avtalen. Det kan antas at flere av transportoppdragene vil foregå i samme tidsrom, typisk på morgenen og ettermiddagen. Hvis leverandøren også skal tilby drosjetjenester til "gatemarkedet" samtidig, vil de innebære flere biler og sjåførere i beredskap. Dette kan være kostbart og medføre flere deltidsstillinger og mer uforutsigbare arbeidsforhold enn det som er ønskelig og hensiktsmessig.

- Oppdragsgiver skal legge til rette for god konkurranse i anskaffelsene. Oppdeling i delkontrakter vil ofte være et virksomt virkemiddel for å nå dette målet. Anskaffelsesforskriftens §19-4 tilsier at oppdragsgiver plikter å vurdere en slik oppdeling, og begrunne en eventuell beslutning om ikke å foreta oppdelingen. Hvilke typer tjenester som logisk hører sammen og hvilket leverandørmarked anskaffelsen innrettes mot er relevante momenter.

Forholdet til konkurranseloven

Etter det NHO Transport erfarer er det neppe mange bedrifter som per i dag innehar nødvendig erfaring, kompetanse og kapasitet både på ordinær drosjedrift og regelmessig transport av skoleelever og TT-kjøring. Bedriftene kan dermed i utgangspunktet ikke levere alt som etterspørres i konkurransen. Enkelte tilbydere vil muligens kunne vegre seg for å delta i et anbud fordi de primært har kompetanse eller kapasitet på en type transport og at dette kompliserer leveransen.

En bedrift vil enten måtte investere i et stort antall biler med ulik funksjonalitet og størrelser, eller inngå avtaler med underleverandør(er) for å ivareta (deler av) offentlige transportoppdrag eller plikten til å kunne ha et drosjetilbud til innbyggerne. Konkurranselovens §10 og rettspraksis, blant annet dommen med Ski Taxi og Follo Taxi fra Høyesterett i 2017, gir strenge føringer for samarbeid og bruk av underleverandører i et tilbud. De tilbyderne som må samarbeide for å bli en komplett leverandør, bærer selv risikoen for å unngå å samarbeide med en konkurrent i markedet.

Behov for samarbeid mellom leverandører for å gjennomføre et oppdrag kan bidra til at oppdragsgiver totalt sett mottar færre tilbud. Omfattende bruk av underleverandører kan dessuten gi høyere totalkostnader.

Et annet moment er at eneretten gir eksklusiv rettighet til drosjedrift innenfor en kommunegrense. Dette kan medføre lokale monopoldannelser og gi redusert fleksibilitet. En mulig konsekvens kan være høyere priser i deler av markedet. Det må også vurderes i hvilken grad det er mulig å kontrollere respekten for og utøvelsen av eneretten.

Oppdragsgivers behov og handlingsrom

Fylkeskommunene har behov for å inngå avtaler om transporttjenester som ikke er ensartede og som har ulike premisser. Det tilsier at de bør inngå separate avtaler.

Dersom oppdragsgiver ønsker å gjennomføre en samlet anskaffelse, kan det gis mulighet for å levere tilbud på hele leveransen, eller kun deler av denne så lenge det fremgår av konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver kan da velge å inngå kontrakt med en leverandør eller delkontrakter med flere.

Når oppdragsgiver ønsker å koble eneretter med andre transportoppdrag, fremstår det mer nærliggende å kombinere eneretter med pasientreiser enn skoleskyss. Denne transporten utføres stort sett av mindre drosjebiler i begge typer kjøring, og aktørene som utfører disse tjenestene har ofte erfaring med begge typer transport.

Premissene for leveranse i anbudene må uansett være helt tydelige og i tråd med regelverket slik at det blir konkurranse på like vilkår med forutsigbar risiko for investeringer i materiell og personell for leverandørene og et dekkende transporttilbud for brukerne.

Ber om avklaring om offentlige anbud

NHO Transport ber Samferdselsdepartementet om en nærmere vurdering av koblingen mellom skoleskyss/bestillingstransport og eneretter for drosjetransport. Foreningen står til disposisjon for spørsmål eller utfyllende informasjon.

Med vennlig hilsen
NHO Transport


Jon H. Stordrange
administrerende direktør


Jofri Lunde
næringspolitisk sjef