

Samferdselsdepartementet
postmottak@sd.dep.no

Vår dato: 22.12.2021
Deres dato: 24.09.2021

Deres referanse: 21/2171

Høring - forslag til regelverk for kontrollutrustning i drosje

NHO Transport organiserer et bredt spekter av drosjesentraler, inkludert noen av landets største sentraler, og alle busselskaper, og takker for muligheten til å komme med innspill til drosjereguleringen.

Høringen handler i hovedsak om forslag til ny forskrift om kontrollutrustning i drosje, men omfatter også forslag til endringer i yrkestransportloven, yrkestransport-, skatteforvaltnings-, bokførings-, prisopplysningsforskriften og forskrift om måleenheter og måling. Departementet opplyser at dette er en oppfølging og utdyping av høring av 10. juli 2020.

Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet legger opp til en løsning der alle drosjer i løyvepliktig transport skal bruke kontrollutrustning, men at aktørene kan velge mellom en heldigital ikke fastmontert kontrollutrustning (et app-basert system) eller en fastmontert kontrollutrustning. Den fastmonterte kontrollutrustningen kan være et taksameter, eller en annen fastmontert enhet som tilfredsstillende kravene. Det gis full markedsadgang til aktører med fastmontert enhet, men begrenset markedsadgang til aktører med heldigital ikke fastmontert enhet.

1. Næringen trenger helhetlig reform

Vi deler samme mål. Vi ønsker en seriøs drosjenæring og stiller oss fullt og helt bak at et regelverk må sikre (i) riktig beregning av pris for drosjeturer, (ii) riktig rapportering til skattemyndighetene og (iii) sikkerhet for passasjer og sjåfør.

Som denne høringen illustrerer, er drosjeregulering et komplisert regulatorisk landskap. Vårt hovedbudskap til departementene er at det er svært uheldig at denne høringen opprettholdes når det samtidig jobbes med å endre drosjereformen igangsatt av tidligere regjering Solberg. Alt henger sammen med alt når det gjelder drosjeregulering. Når man nå så tydelig har varslet en kursendring, kan man ikke samtidig gå videre med den reguleringen denne høringen legger opp til.

For å sikre en seriøs næring og et godt drosjetilbud trenger vi å se alle endringer under ett. Foreningen anmoder sterkt om at departementene kommer tilbake med et helhetlig og fullstendig forslag til drosjereform. Ingen er tjent med å vurdere dette kompliserte landskapet stykkevis og delt.

Hvis ikke dette gjøres, vil det være en betydelig risiko for utilsiktede regulatoriske konsekvenser.

2. Markedskonsekvenser av nytt forslag

Departementene beskriver drosjemarkedet grovt sett som todelt: et praiemarked og et bestillingsmarked. Praiemarkedet vil være forbeholdt for drosjer med fastmontert kontrollutrustning, mens bestillingsmarkedet vil være åpent for både aktører med fastmontert kontrollutrustning og digital ikke fastmontert kontrollutrustning. Vår vurdering er at markedet ikke er så todelt, og at utviklingen vil være annerledes enn det departementene forespeiler.

Praiemarkedet og holdeplass

Departementene beskriver i sin vurdering at drosjer med digital ikke fastmontert kontrollutrustning kun skal ta forhåndsbestilte turer, og forutsetter at «oppdraget må være bestilt og akseptert før passasjer og sjåfør møtes fysisk». Vår vurdering er at aktørene vil tilpasse seg for å ta del i det fysiske praiemarkedet. Det kan gjøres ved:

A) Sjåføren ber kunden bestille turen i én av aktørens apper.

B) Dersom kunden ikke har eller ønsker å laste ned noen av appene, er det risiko for at sjåføren kan tilby turen «svart» og be om betaling via vipps eller med kontanter.

I tillegg vil praiemarkedet gradvis bevege seg fra et fysisk bestillingsmarked (vinke til en ledig drosje på gaten) til et digitalt bestillingsmarked (man bestiller en tur på en app og får nærmeste ledig drosje). Det tradisjonelle fysiske praiemarkedet vil gradvis reduseres, og det vil bli krevende å finne en drosje på gaten med fysisk montert kontrollutrustning. Konsekvensen er at kunder uten smarttelefon på sikt vil få et svært redusert tilbud i praiemarkedet.

Turer fra holdeplasser skal forbeholdes aktører med fastmontert kontrollutrustning. Vi antar allikevel at aktører med digital ikke fastmontert kontrollutrustning vil tilpasse seg for å kunne betjene denne kundegruppen. Det kan gjøres enten legalt gjennom å kjøre turer for den delen av kundemassen som kan bestille turer i app, eller illegalt gjennom å tilby å kjøre svart til kunder som er til stede på holdeplassene. Dersom aktørene forholder seg strengt til regelverket, og etter endt tur til for eksempel Flesland lufthavn velger å returnere med tom bil til Bergen sentrum, så øker utslippene og vi får en mindre effektiv utnyttelse av flåten. Dette er stikk i strid med regjeringen Solbergs ønske i drosjereform om mer effektiv utnyttelse av drosjeflåten.

Bestillingsmarkedet

Det er i høringsforslaget tegnet et bilde av et todelt bestillingsmarked: ett som betjener kunder som bruker telefon for å ringe inn en drosjebestilling, og ett som betjener kunder som bruker telefon for å legge inn en digital drosjebestilling. Det er kun aktører med fastmontert kontrollutrustning som får betjene det ringe-baserte markedet. Dette er i realiteten ett marked. Dersom turer i økende grad blir bestilt via app, så reduseres insentivet til løyvehaver av å velge en fastmontert kontrollutrustning. Alt annet likt vil tilbudet i «ringe-markedet» gradvis reduseres.

Oppsummert om markedet

Departementene beskriver i sine vurderinger at tilbudet for ikke-digitale kunder vil forringes, men setter sin lit til at dette vil skje over lang sikt, og at markedet neppe vil forsvinne. Det beskrives at tilbudet sannsynligvis blir svekket, og at prisene vil kunne øke, og at det kan være store geografiske forskjeller.

NHO Transport mener forslaget vil endre praie- og holdeplassmarkedet, og bestillingsmarkedet. Det innebærer at markedet «forbeholdt» aktører med fysisk kontrollutrustning i realiteten vil være vesentlig mindre enn det departementet beskriver. Konsekvensen er at utfasing av fastmonterte enheter vil gå raskere enn departementene legger til grunn, fordi insentivet til å beholde fastmontert enhet er mindre.

For ikke-digitale brukere som barn, eldre og andre svake grupper i samfunnet med lave digitale ferdigheter, vil drosjetilbudet kunne svekkes betraktelig. Konsekvensen er at de som trenger drosje mest får et dyrere og dårligere tilbud. NHO Transport er ikke enige i at det er formildende at «*slik transport [...] ofte bli dekket av det offentlige, som pasientreiser og TT-transport.*». Foreningen mener denne risikoen bør veie tungt opp mot mulige gevinster ved den foreslåtte reguleringen.

3. En seriøs drosjenæring og teknologinøytralitet

For å sikre en seriøs drosjenæring må regelverket legge til rette for (i) riktig beregning av pris for drosjeturer, (ii) riktig rapportering til skattemyndighetene og (iii) sikkerhet for passasjer og sjåfør. Krav om og til taksameter har, sammen med drosjesentralenes systemer tilkoblet taksametrene, bidratt til å ivareta alle de tre nevnte hensynene.

Det fremgår at det er kostnaden forbundet med erverv eller leasing av taksameter som er hovedankepunktet mot å fortsette med dagens krav om taksameter, i tillegg til et ønske om å ha teknologinøytrale krav. Dette skal ifølge høringsnotatet legge til rette for bedre konkurranse i næringen, lavere etableringsbarrierer og åpne for tjenester og løsninger som kundene etterspør og nye aktører ønsker å tilby.

Som NHO Transport tidligere har spilt inn, er taksameter ikke lenger et etableringshinder i drosjenæringen. I høringsnotatet beskrives det at taksameter har en årlig

kostnad på mellom rundt 3300 kroner og 26 000 kroner per år i leie, avhengig av hvilket utstyr og hvilke tjenester som inngår i systemet. Vi er derfor svært overasket over at departementene fortsatt fastholder på at taksameter er et etableringshinder.

NHO Transport mener at krav til taksameter best vil ivareta næringens seriøsitet og videre positive utvikling. Det gir grunnlag for å opprettholde gode kontroll- og sikkerhetsmekanismer i næringen til en akseptabel kostnad for aktørene i markedet.

Dersom man ønsker et mer teknologinøytralt krav, mener NHO Transport at man må opprettholde en tilknytning mellom bil og sjåfør. Foreningen mener det er stor risiko for at sikkerheten til sjåfør, kunde og ikke minst innrapportering av korrekte opplysninger til myndigheter svekkes dersom kobling mellom bil og sjåfør forsvinner. Departementene fremhever også at en fastmontert enhet gir større datapresisjon og reduserer risiko for juks.

Vi støtter fullt og helt et funksjonsbasert teknologinøytralt regelverk som fremmer innovasjon og utvikling. Men det ikke er noen motsetning mellom et funksjonsbasert teknologinøytralt regelverk og et krav om at det skal være en kobling mellom bil og kontrollutrustning.

Hvordan den koblingen i praksis opprettes kan være teknologinøytral, så lenge den tilfredsstillende de krav som Justervesenet setter for å minimere risiko for juksing. Vi mener de kravene bør ligge tett opp mot kravene som gjelder for dagens taksameter.

4. Kontroll og tilsyn

Kontroll og tilsyn med bransjen er det mest kraftfulle virkemidlet for å sikre en seriøs drosjenæring. NHO Transport mener tilsynsaktiviteten må økes. Tilsyn og kontroll må fange opp alle typer aktører i næringen, og når næringsstrukturen endres må også tilsyn og kontrollvirksomheten endres.

Kontroll og tilsyn med systemleverandører av digitale løsninger vil i praksis innebære kontroll og tilsyn med store globale aktører, en stor forskjell fra dagens aktører i norsk drosjenæring. Sjåførene til de appbaserte systemene vil ikke kunne oppsøkes på holdeplasser, og aksjoner må dessuten planlegges for å fange opp aktører som stort sett kjører natt og helg. I tillegg har dereguleringen av drosjenæringen medført en betydelig økning i antall løyver, eksempelvis har antall løyver i Oslo økt fra 1780 før deregulering til 3620 i dag. Denne veksten må tas høyde for i kontrollvirksomheten, og vil kreve betydelig økning i ressursbruk dersom man skal klare å videreutvikle en seriøs drosjenæring. NHO Transport stiller spørsmål ved om de praktiske og administrative konsekvensene av dette er godt nok beskrevet i departementenes vurdering av reguleringen.

NHO Transport vil for øvrig påpeke at satsene til Justervesenet på 2 200 kroner timen er uforholdsmessig høye.

5. Særskilt om tidligere selskapsvognløyve

Foreningen støtter bestemmelsen i § 48 og § 48 c om dispensasjon som kan gis til drosjer som opererer i det tidligere selskapsvognløyve. Det er viktig for næringen at løyvemyndighetene har klare bestemmelser fra sentralt hold som gir reell mulighet for dispensasjon og likebehandling i alle landets fylker.

6. Turvogn og drosje

Dagens løyveinndeling mellom turvogn og drosje er for rigid. Det er i dag ikke anledning til å benytte en 8 seters minibuss til busstransport basert på turvogn- eller rutebussløyve. Dette har uheldige konsekvenser for bussnæringens evne til å kutte CO₂-utslipp, og skaper en unødvendig overkapasitet i næringen. Flere av bussaktørene som i dag kjører 12 seters minibusser for å betjene deler av sine rutetilbud gir tydelig uttrykk for at rutene kunne vært avviklet med 8 seters minibusser. I dette kjøretøysegmentet er det et stort utvalg av elektriske kjøretøy.

Aktørene har klimagassreduksjoner høyt på agendaen, og NHO Transport mener det er uheldig at dagens løyveinndeling er til hinder for en raskere elektrifisering av busstilbudet. I tillegg er markedet for 8 seters busser vesentlig større enn 12 seters busser. En ny helhetlig drosjereform bør gi økt fleksibilitet for busselskapene, det vil redusere kostander for oppdragsgivere (fylkeskommunen) og sørge for raskere omstilling til lavutslippssamfunnet.

7. Avsluttende bemerkninger

NHO Transport mener at krav til taksameter best vil ivareta næringens seriøsitet og videre positive utvikling. Det gir grunnlag for å opprettholde gode kontroll- og sikkerhetsmekanismer i næringen til en akseptabel kostnad for aktørene i markedet.

Foreningen ønsker å uttrykke bekymring for konsekvensene denne reguleringen vil medføre for de ikke-digitale kundene. I tillegg mener vi en løsning som ikke innebærer en sammenkobling mellom sjåfør og bil innebærer stor risiko for sikkerhet og seriøsitet i bransjen.

Kompleksiteten i dagens drosjeregulering forutsetter at man ved endringer alltid har et helhetsperspektiv. Det er stor risiko for utilsiktede regulatoriske konsekvenser ved å justere deler av et såpass komplekst system.

Forslagene som legges frem i høringsgrunnlaget vil få konsekvenser på en rekke områder. NHO Transport har gitt sine synspunkter på hvordan dette vil slå ut på et overordnet

nivå og har ikke besvart alle delene eller detaljene i høringen. Foreningen stiller gjerne til møte eller besvarer spørsmål fra departementene ved behov.

Vennlig hilsen


Jon H. Stordrange
NHO Transport