



Enheten för EU:s inre marknad

YTTRANDE

2017-03-13 Dnr 4.1.1-2016/02046-4

Näringsdepartementet

Yttrande över SOU 2016:86 Taxi och samåkning i dag, i morgon och i övermorgon

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kollegiets uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt. Kollegiet kommenterar de delar i förslaget som rör våra verksamhetsområden.

I förevarande utredning föreslås att dagens möjligheter att få dispens från taxameterkravet tas bort. Vidare föreslår utredningen att det ska införas en ny slags kontrollutrustning, särskild utrustning för taxifordon, och att fordon som har en sådan utrustning inte ska behöva ha taxameter. Fordonen måste vara anslutna till en eller flera tillståndspliktiga beställningscentraler för taxitrafik. Beställningscentralerna ska ha som grundläggande uppgift att ta emot beställningar och betalningar för taxitjänster samt att förmedla transportuppdrag till taxiföretag. Dessutom ska beställningscentralerna på ett sätt som är likartat redovisningscentralernas samla in, lagra och lämna ut uppgifter som Skatteverket behöver för sina kontroller.

Vidare föreslår utredningen att samåkning, där resans kostnader delas mellan personer med samma resmål eller samma resväg, inte bör definieras som taxitrafik även om personerna i fråga inte är bekanta med varandra.

Allmänna synpunkter

Kollegiet har i tidigare utredningar visat på behovet av att utforma lagstiftning på ett sådant sätt att det finns möjlighet att inlemma teknikutveckling och uppmuntra innovation.¹

Med grund i de bedömningar och allmänna grundprinciper kring utformandet av lagstiftning som Kommerskollegium därmed gjort, välkomnar kollegiet utredningens slutsatser avseende kravet på taxameter och anslutning till en beställningscentral på ett generellt plan.

Vad avser utredningens förslag att ta bort kravet på taxameter har utredningen utgått från funktionskrav. Kollegiet välkomnar att utredningen på detta sätt tagit höjd för teknik- och marknadsutvecklingen genom krav som utgår från flexibla och teknikneutrala principer.²

¹ Kommerskollegium 2015:7, Online Trade, Offline Rules, A Review of Barriers to E-commerce in the EU kap 5

² S. 202

Kollegiet kan i detta sammanhang också tillstå att nuvarande system med dispenser därmed blir obsolet. I alla fall i den mån dispenssystemet utnyttjats för att täcka upp det faktum att nuvarande lagstiftning inte varit anpassad till ny teknologi och marknadsmodeller.

Åberopade skyddssyften och osund konkurrens

Utredningen behandlar begreppet osund konkurrens³ och menar att aktörer inom delningsekonomin kan dra konkurrensfördelar genom att undvika bestämmelser som rör löner, skatter och branschspecifika regleringar.

Den nya typ av tjänster som utredningen riktar sig mot erbjuder en möjlighet att sänka transaktionskostnaderna till konsumenternas fördel. Detta medför att bättre tjänster kan erbjudas till ett lägre pris. I den mån detta lägre pris möjliggörs genom att nuvarande lagstiftning kringgås eller undviks kan dessa tjänster dock visserligen få en konkurrensfördel gentemot befintliga aktörer på bekostnad av skyddssyftet med lagstiftningen.

Kollegiet vill i detta sammanhang dock också påtala vikten av att utredningens förslag tar grund i de skyddssyften som ska uppnås med lagstiftningen och inte vidtar åtgärder där effekten skyddar traditionella marknadssegment. De skyddssyften som kollegiet kan identifiera i dessa fall är främst:

Skydd för skattebasen och förutsättningar för en god skattekontroll⁴

Skydd för passagerare⁵ (konsumenter)

Skydd mot försämrade arbetsvillkor för förarna⁶

Utredningens förslag avseende krav på taxameter och beställningscentraler är enligt kollegiet väl avvägda för att uppnå dessa skyddssyften. Däremot finns fortsatt andra krav på taxiverksamhet, i nuvarande lagstiftning, som enligt kollegiet blir betydligt svårare att motivera utifrån skyddssyften enligt ovan. Detta gäller framförallt de krav som idag ställs på taxiförarlegitimation och taxitrafiktillstånd. Kommerskollegium delar utredningens slutsats att sådana tillstånd utgör inträdesbarriärer på marknaden i form av kostnader i tid och pengar.⁷ En utvärdering bör därmed göras om huruvida dessa regler verkligen uppfyller de skyddssyften de syftar till att uppnå. Det är kollegiets mening att det bara är i det fall åberopade skyddssyften är uppnådda som en sådan (osund) konkurrensfördel som utredningen pekar på kan anses uppstå.⁸ Argumentet att det ska vara lika för olika aktörer är bara relevant om syftet med lagstiftningen uppnås.

Kollegiet noterar att utredningen inte intolkat en sådan utvärdering av kraven för taxiförarlegitimation och taxitrafiktillstånd, besiktningskrav för taxibilar eller krav på taxiskyltar. Kollegiet vill dock i detta sammanhang uppmäna till att en sådan utredning företas. Anledningen till att det idag finns krav på taxiförarlegitimation, är att passageraren är utsatt i förhållande till taxiföraren. En utredning som överser dessa krav bör ta i beaktande hur dessa styrkeförhållanden omdefinieras inom delningsekonomin.

³ S. 187 och s. 319

⁴ S. 188

⁵ S. 189f

⁶ S. 319

⁷ S. 187

⁸ ibid

Huruvida nuvarande lagstiftning är nödvändig för att uppnå dessa skyddssyften blir en faktor som måste tas i beaktande i avgränsningen mellan taxiverksamhet och samåkning. Passagerarnas säkerhet måste t.ex. skyddas på ett likartat sätt oavsett om det rör sig om taxiverksamhet eller samåkning. För det fall utredningen konstaterar att förevarande skyddssyfte inte är nödvändigt vad gäller samåkning, finns det anledning att ifrågasätta reglerna även utifrån deras behov vid taxiverksamhet i den mån skyddssyftet är likartat.

Kollegiet välkomnar att utredningen gjort en proportionalitetsbedömning av förslaget. En sådan bedömning hade dock med fördel kunnat innehålla en utredning om huruvida mindre ingripande åtgärder hade kunnat uppnå skyddssyftet, då särskilt kanske en anmälningssplikt istället för förevarande tillståndsförfarande.

Förslag om samåkning

Utredningen föreslår en strikt definition av samåkning.

I dagsläget är definitionen av vad som ska betraktas som att bedriva yrkesmässig taxitrafik väldigt vid. Enligt dagens definition räcker det med att ha kört ”ett flertal personer”⁹ för att betraktas som yrkesmässig utförare och därmed träffas av det samlade regelverket för taxiverksamhet. Detta medger i princip inte samåkning över huvud taget. Utifrån utredningens mål att främja delningsekonomi och resursutnyttjande är detta inte önskvärt. Risken att lagföras för att utföra en olaglig taxiverksamhet måste betraktas som en tröskel för att fler ska utnyttja denna typ av tjänster. Detta medför att även oklarheter i regelverket kan få sådana effekter då det blir svårt att vet och därmed förknippat med risk att erbjuda tjänsten.

Utredningens förslag är att transporter med personbil eller lätt lastbil som är ställd till allmänhetens förfogande, där två eller flera personer färdas tillsammans till samma resmål eller åt samma håll, och där kostnaderna för transporten delas mellan resenärerna (samåkning) ska vara undantagna från definitionen för taxitrafik.

Såväl definitionen för vad som ska betraktas som att färdas till samma resmål eller åt samma håll som vad som avses med att dela kostnaderna är enligt kollegiet öppna för tolkning till en grad som kan visa sig problematisk. Utredningens slutsats att dessa definitioner ska lämnas till rättstillämpningen¹⁰ kan därför enligt kollegiet skapa osäkerhet kring tillämplig lagstiftning på ett sätt som inte är önskvärd för ett främjande av delningsekonomin. Dessa kriterier bör enligt kollegiet tydligt definieras i lagstiftningen så att det inte föreligger oklarheter för utövarna.

En lösning skulle kunna vara att införa tröskelvärden under vilka en ekonomisk verksamhet anses utgöra icke-professionell verksamhet mellan privatpersoner i enlighet med EU-kommissionens förslag i sitt meddelande om delningsekonomin.¹¹ En sådan lösning skulle också verka för att undvika en fragmentisering på den inre marknaden.

⁹S 153 med vidare hänvisning till Mål nr B 9078-15 den 23 mars 2016 samt Svea hovrätts dom den 13 juni 2016 i mål B 2181-16 och dom den 14 juni 2016 i mål B 2032-16

¹⁰ S 466 avseende Vad som närmare ska förstås med korttidshyr och långtidshyr bil samt s 367 avseende vilka övriga kostnader som kan falla in under kostnader för att erbjuda samåkningen till obekanta

¹¹ (COM(2016) 356 final Europeisk agenda för delningsekonomin)

Vad gäller passagerarens intressen avseende resans pris, säkerhet och kvalitet torde dessa dock vara desamma oavsett vilken form som tjänsten tar juridiskt. Det faktum att specifika skyddsbestämmelser inte anses behövas på dessa tjänster skulle därmed kunna tala för att de inte heller är behövliga i taxiverksamhet enligt ovan. Inget av de skyddssyften som kollegiet identifierat påverkas egentligen i någon mån av möjligheten för tjänsteleverantören att ta ut vinst.

Finns ingen konkret koppling till ett skyddssyfte finns en risk att befintliga regler endast används som ett sätt att skydda befintliga marknadssegment. I utredningen beskrivs t.ex. hur tillgången till taxiförarlegitimation påverkar konkurrensen på taximarknaden och därmed arbetsvillkoren för dagens legitimerade taxichaufförer.¹²

Utredningen föreslår en låg regleringsgrad för samåkning.

Med hänsyn till det uttalade syftet att främja delande av samåkningstjänster välkomnar kollegiet en låg regleringsgrad.

Problem med uppfyllande av de skyddssyften som kollegiet definierat ovan¹³ undviks därmed genom att vinstförbudet gör att tjänsteutövarna inte faller inom nuvarande tillämpningsområden för skatterätt, konsumenträtt eller arbetsrätt samt specifika regleringar på taxiområdet.

Enligt utredningen kan det därmed dock uppkomma svårigheter med tillsyn på området. Kollegiet vill i detta hänseende påtala att svårigheter kring reglernas efterlevnad kan påverka en EU-rättslig proportionalitetsbedömning i den mån det kan visas att skyddssyftet förfelas och de facto inte kan uppnås.

Vid ett användande av tröskelvärden enligt ovan skulle kollegiet vilja påtala Skatteverkets syn att regeringen bör undersöka möjligheterna att införa någon form av rapporteringsskyldighet för tillhandahållare av plattformar och eventuellt de som utför tjänster via plattformarna.¹⁴ Detta skulle även underlätta polisens möjligheter till digital kontroll.¹⁵

Anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet.

Av 2 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden, som hänvisar till tjänstedirektivet,¹⁶ följer att nya eller förändrade krav på tjänsteleverans ska anmälas till Kommerskollegium.

¹² S 412. "Orsakerna till den pressade arbetssituationen för taxiförare är flera enligt Transportarbetarförbundet. Det är relativt lätt att skaffa sig taxiförarlegitimation, vilket innebär att det finns gott om taxiförare".

¹³ Skatt, skydd av passagerare, skydd av förare

¹⁴ S. 320 med vidare hänvisning till Skatteverkets rapport den 31 oktober 2016 Kartläggning och analys av delningsekonomin påverkan på skattesystemet, s. 4–5.

¹⁵ S 369

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, artiklarna 15.7 och 39.5

Utredningen menar att förevarande förslag rymms inom undantaget för transporttjänster i tjänstedirektivet.¹⁷ Vad gäller de krav som ställs på tjänsteutövare menar kollegiet, i likhet med utredningen, att det inte råder någon tvekan om att dessa skulle falla utanför direktivets tillämpningsområde. Vad gäller kraven på kringtjänster såsom beställnings- och redovisningscentraler är rättsläget är i dagsläget inte helt klart vad gäller vidden av transportundantaget i tjänstedirektivet. Utredningens slutsats att undantaget är tillämpligt behöver därför inte vara felaktigt.

Å ena sidan har domstolen, precis som utredningen påpekat, bedömt att bilbesiktningstjänster ska anses falla inom transportundantaget.¹⁸ Å andra sidan måste en bedömning göras från fall till fall utifrån tillämpningsområdet för avd 6 i fördraget.

Kollegiet vill dock i sammanhanget påminna om att regeringen tidigare bedömt att direktivet är tillämpligt på, och därmed anmält både lagen¹⁹ och förordningen²⁰ om redovisningscentraler för taxitrafik under tjänstedirektivet. Även andra medlemsstater såsom Frankrike och Spanien har anmält liknande krav. Detta skulle kunna peka mot att även förevarande förslag skulle omfattas av direktivet och därmed behöva anmälas.

Anmälan enligt anmälningsdirektivet

Enligt 20 § 6 p. i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser. Ett av de anmälningsförfaranden som omfattas av bestämmelsen avser b.l.a. direktiv (EU) 2015/1535 (anmälningsdirektivet).²¹

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.²²

Kommerskollegium välkomnar att det i SOU 2016:86 görs bedömningen att framtida krav som myndigheter kan komma att uppställa på certifiering kommer att behöva anmälas enligt anmälningsdirektivet.²³ Kommerskollegium delar denna bedömning. Vidare bedömer kollegiet att även vissa av de i SOU 2018:86 förslagna författningsändringarna är anmälningspliktiga enligt anmälningsdirektivet. Nedan redogörs för de anmälningspliktiga kraven.

Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:623) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik

Kollegiet bedömer att förslaget innehåller nya tekniska föreskrifter i anmälningsdirektivets mening i 6 §, där krav uppställs på att teknisk utrustning

¹⁷ S. 283

¹⁸ C-168/14

¹⁹ Lag (2014:1020) om redovisningscentraler för taxitrafik

²⁰ Förordning (2016:623) om redovisningscentraler för taxitrafik

²¹ Proceduren avser också tjänstedirektivet (2006/123/EG) samt Världshandelsorganisationens (WTO) avtal om tekniska handelshinder (TBT-avtalet).

²² Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

²³ SOU s. 436.

som används i en beställningscentralers verksamhet ska vara certifierad av ett ackrediterat organ. Kollegiet bedömer därför att detta förslag bör anmälas enligt anmälningsdirektivet. Bedömningen stöds av att nuvarande förordning om redovisningscentraler för taxitrafik tidigare har anmälts till Europeiska kommissionen.²⁴ Kollegiet vill även uppmärksamma Regeringskansliet på att framtida föreskrifter meddelade av Transportstyrelsen i enlighet med bemyndigandet i 18 § kan komma att behöva anmälas.

Förslag till förordning om ändring i taxitrafikförordningen (2012:238)

Kommerskollegium bedömer att förslaget inte innehåller anmälningspliktiga tekniska föreskrifter i anmälningsdirektivets mening, men vill uppmärksamma Regeringskansliet på att framtida föreskrifter som meddelas av Transportstyrelsen avseende krav på, kontroll av samt användning av utrustning enligt bemyndigande i 8 kap. 2 a § i förslaget kan komma att behöva anmälas enligt anmälningsdirektivet.

Förslag till förordning om ändring i förordning (2001:650) om vägtrafikregister

Kommerskollegium bedömer även att förslag till förordning om ändring i förordning (2001:650) om vägtrafikregister behöver anmälas enligt anmälningsdirektivet. Den föreslagna ändringen i 7 kap. 9 § innebär att krav ställs på utformningen av registreringsskyltar för vissa taxibilar som inte tidigare omfattades av sådana krav. Kommerskollegium har tidigare ansett att krav på utformningen av registreringsskyltar utgjort tekniska föreskrifter och kollegiet finner ingen anledning att ändra denna bedömning.²⁵

Förslag till lag om ändring i fordonslagen (2002:574)

Kollegiet bedömer att införandet av vägkontroll för fordon försett med särskild utrustning för taxifordon skulle kunna utgöra ett s.k. *annat krav* i anmälningsdirektivets mening, eftersom det är tillämpligt efter att en produkt har släppts ut på marknaden. För att utgöra ett anmälningspliktigt *annat krav* i anmälningsdirektivets mening krävs dock att kravet väsentligen kan påverka en produkts sammansättning, natur eller försäljning. Kollegiet bedömer att Regeringskansliet är i en bättre position att göra denna bedömning. Om Regeringskansliet bedömer att kravet kan ha en sådan väsentlig påverkan bör en anmälan ske enligt anmälningsdirektivet.

Mot bakgrund av ovanstående bedömning rekommenderar Kommerskollegium att Regeringskansliet uppdrar åt kollegiet att anmäla berörda författningsförslag till Europeiska kommissionen.

²⁴ Anmälningsärende 2015/256/S.

²⁵ Se t.ex. kollegiets dnr 4.1.2-2013/00814-2 samt 4.1.2-2015/00316-2. Se även exempelvis anmälningsärende 2015/312/S.

Ärendet har avgjorts av enhetschef Agnès Courades Allebeck i närvaro av utredare, och Ola Landström, föredragande. I ärendets beredning har även bidragit, utredarna Fredrik Ahlstedt och Sara Emanuelsson



Agnès Courades Allebeck



Ola Landström