



Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse

Utarbeidet for Norges Taxiforbund

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse/OE rapport 2017-16

© Oslo Economics, 16. mai 2017

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Ansvarlig partner

osh@osloeconomics.no, Tel. +47 41521059

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
Executive summary	6
1. Om oppdraget	10
2. Regulering av drosjemarkedet gjennom løyveordningen	11
2.1 Om løyveordningen	11
2.2 Foreslåtte endringer i løyveordningen	13
3. Egenskaper ved drosjemarkedet og grunnlag for regulering	14
3.1 Oversikt over drosjemarkedet i Norge	14
3.2 Drosjemarkedet består av en rekke delmarkeder	15
3.3 Svingninger og ulikheter i etterspørsel mellom områder og over tid gir grunnlag for antallsregulering av drosjeløyver	17
3.4 Drosjemarkedet kjennetegnes av en rekke markedssvikter	18
3.5 Internasjonale erfaringer synliggjør utfordringer med deregulering	20
4. Hva skjer hvis antallsreguleringen av drosjeløyver faller bort?	23
4.1 Fjerning av antallsreguleringen vil medføre behov for endringer i andre reguleringer	23
4.2 En deregulering vil medføre betydelige endringer i markedene	23
4.3 Andre virkninger	27
4.4 Oppsummering av virkninger og implikasjoner for reguleringsbehov	27
Vedlegg 1: Drosjemarkedet i andre land	29
Sverige	29
Danmark	30
Nederland	31
Vedlegg 2: Begrunnelse for at frislipp av antall løyver vil måtte innebære at kjøreplikten bortfaller	33
Referanser	35

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har på oppdrag fra Norges Taxiforbund utredet de samfunnsøkonomiske hensynene som ligger til grunn for dagens behovsprøving og en begrensning i antall drosjeløyver. Bakgrunnen for oppdraget er at ESA har avgitt en grunnlagt uttalelse der de peker på at dagens løyveordning er i strid med EØS-avtalen, blant annet fordi norske myndigheter ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert behovet for en antallsregulering av løyvene og at praksisen for fastsettelsen av antall løyver mange steder ikke fremstår som objektive, ikke-diskriminerende og kjent på forhånd. Temaet for denne rapporten er knyttet til behovet for antallsregulering av løyver. Utredning og anbefaling av metodikk for tildeling av løyver basert på samfunnsøkonomiske prinsipper er behandlet i en egen rapport.

Drosjenæringen fyller en viktig funksjon i det samlede transporttilbudet i Norge. Drosjetjenestene kan skreddersys til den enkelte kundes behov og er tilgjengelig på steder og tider som ikke betjenes av andre transporttilbud. Drosjenæringen leverer også viktige tjenester knyttet til transport av skolebarn, pasienter, funksjonshemmede og eldre, eksempelvis gjennom TT-ordningen og kontrakter om skole- og pasienttransport. Fra et samfunnsperspektiv er det derfor et ønske om å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet. Det innebærer også at tilbudet bør være tilgjengelig gjennom hele døgnet og til en rimelig pris.

Med utgangspunkt i et ønske om å sikre tilgjengelighet av drosjetjenester er det noen viktige karakteristika ved markedet som gir grunnlag for regulering. For det første er det stor variasjon i etterspørselen etter drosjetjenester mellom geografiske områder og tid på døgnet. I tillegg er det ulike former for markedssvikt som gjør seg gjeldende i drosjemarkedet. Asymmetrisk informasjon, stordriftsfordeler, nettverkseffekter, byttekostnader og eksterne effekter er alle forhold som kan innebære at drosjemarkedet, i fravær av reguleringer, ikke vil gi en optimal utnyttelse av samfunnets ressurser og det beste tilbudet til kundene.

Når vi tar hensyn til geografi, tid og bestillingsform kan drosjemarkedet deles inn i en rekke markedssegmenter. Delsegmentene har ulike karakteristika, hva gjelder etterspørsel og også tilstedeværelsen av markedssvikt. I delsegmenter med høy etterspørsel er det et stort inntekspotensial for løyvehaver, mens det i segmenter med beskjedent trafikkgrunnlag er lavere inntekspotensial. Samtidig ønsker man gjennom reguleringen av markedet å sikre et tilstrekkelig tilbud av drosjetjenester innenfor alle segmenter.

I dag er tilgjengeligheten av drosjetjenester ivaretatt gjennom en behovsprøvet løyveordning med kjøreplikt. Kjøreplikten innebærer at løyvehaver må være tilgjengelig og betjene alle markedssegmenter innenfor sitt løyveområde. Behovsprøvingen av løyver gir til gjengjeld løyvehaver en viss skjerming mot konkurranse, og dermed i praksis en mulighet til å kryss-subsidiere eventuelle ulønnsomme turer med overskuddet fra turer i de mer attraktive markedssegmentene.

Dersom antallsreguleringen av løyver bortfaller, er det etter vår vurdering lite realistisk at kjøreplikten kan opprettholdes som i dag. Generelt vil det være vanskelig å stille krav til private aktører om å yte tjenester som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme uten å gi noen form for motytelse. Altså vil det være behov for å innføre en annen form for kompensasjon dersom kjøreplikten, eller en tilsvarende plikt, skal opprettholdes i et regime uten antallsbegrensning av løyvene.

En oppheving av dagens behovsprøving, og dermed også kjøreplikten, vil virke ulikt på ulike markedssegmenter. Når det gjelder tilbudet av drosjetjenester vil dette sannsynligvis øke i attraktive segmenter med høy etterspørsel, mens det vil reduseres og kan forsvinne i segmenter med lavt inntekspotensial. Statistikk

over omsetning og antall turer hos utvalgte drosjesentraler, og eksempler på hvordan slike sentraler driftes, indikerer at det vil være områder og/eller tidsperioder som ikke vil ha tilgjengelige drosjetjenester ved en deregulering av markedet. Dette kan eksempelvis være langstrakte og tynt befolkede områder, men også bynære strøk med nærhet til markeder som er mer attraktive, og visse tidsperioder på nattestid, også i byene.

Det er vanskelig å predikere om et frislipp av løyver vil lede til økte eller reduserte drosjepriser totalt sett. Det er sannsynlig at prisene i segmenter som får redusert sitt tilbud vil øke. I segmenter med økt tilbud er prisvirkningen usikker, da økt konkurranse tilsier lavere priser, mens kostnadsøkninger som følge av flere biler og lavere kapasitetsutnyttelse tilsier økte priser. Hvorvidt slike kostnadsøkninger kan overveltes på kundene gjennom prisene vil avhenge av tilstedeværelsen av markedssvikt. I segmenter hvor etterspørselen er lav, eller ulike former for markedssvikt hemmer priskonkurransen i vesentlig grad, er det en risiko for betydelige økninger i drosjeprisene.

Eventuelle urimelige økninger i prisene på drosjetjenester kan motvirkes ved bruk av maksprisreguleringer. På den annen side kan slike reguleringer føre til at flere markedssegmenter blir stående uten et fungerende drosjetilbud, fordi løyvehavers potensielle inntektsgrunnlag reduseres.

Et frislipp av antall løyver kan også ha andre virkninger. Et økt tilbud i attraktive segmenter kan gi økte miljøutslipp og mer kødannelse og trafikk i byene. Videre kan de økte kostnadene for løyvehaver også trekke i retning av redusert kvalitet på tjenestene dersom kundene som følge av asymmetrisk informasjon og byttekostnader ikke er i stand til å velge det mest fordelaktige tilbudet.

Analysen av drosjemarkedet viser at dagens behovsprøvde løyveordning har en viktig funksjon for å oppfylle målsetningen om et tilgjengelig drosjetilbud i hele landet. Dersom antallsreguleringen oppheves, vil det kunne bli behov for å innføre en alternativ kompensasjonsmekanisme eller regulering som kan sikre et tilfredsstillende tilbud i mindre lønnsomme segmenter.

Executive summary

On behalf of the Norwegian Taxi Association (Norges Taxiforbund), Oslo Economics has examined the socioeconomic considerations underlying the current taxi licensing scheme. In the current scheme licenses are awarded based on a consideration of the need for taxis in specific areas. This means that there is a numerical limitation of taxi licenses in different regions. The background for this report is that the EFTA Surveillance Authority (the Authority) has delivered a reasoned opinion concerning certain provisions of Norwegian law governing access of transport operators to the market for taxi services, finding that they are not in compliance with the EEA Agreement. The Authority inter alia finds that the licensing scheme which limits the number of taxi licenses constitutes a restriction on the freedom of establishment that has not been sufficiently justified by the Norwegian Government, and that the conditions for granting new licenses are not objective, non-discriminatory, and known in advance. The theme of this report is related to the rationale for limiting the number of licenses. In a separate report, we consider methodologies for awarding taxi licenses based on socioeconomic principles and recommend a model that can be used by counties to determine the number of licenses needed.

The taxi industry fills an important function in the overall supply of transport services in Norway. Taxi services can be tailored to the specific needs of the individual customer and are available at times and places that are not served by other forms of transport services. The taxi industry also supplies important services relating to the transportation of schoolchildren, patients, the disabled and the elderly, for example through a scheme providing transport-services for the disabled (“TT-ordningen”) and through contracts for school- and patient transport respectively. It is therefore of public interest to ensure a satisfactory supply of taxi services throughout the country. This also means that a sufficient level of taxi services should be available at all times and at a reasonable price.

When wanting to ensure the availability of taxi services, there are some important characteristics of the taxi market that warrant a need for regulation. Firstly, the demand for taxi services varies greatly between different areas and over the day and night. In addition to this, the taxi market also displays several different types of market failure. Information asymmetries, economies of scale, network effects, switching costs and externalities are all examples of market failures that might lead to the taxi market, in the absence of regulations, not providing the optimal utilization of resources or the best service to customers. Market failures and description of their effects on different segments of the market are presented in figure 1 below.

Figure 1: Market failures in the taxi market

Market Failure	Description	Impact	Affected markets
Asymmetric information	Information about price and quality can be difficult to attain for customers	Low price elasticity of demand and less fierce competition between providers- increased price and/or reduced quality	Single trip market, especially the hailing segment.
Economies of scale	Cost advantages for dispatchers with many license holders	Few or only one dispatch central Increased risk for market power abuse – increased price and/or reduced quality	Market for dispatch centrals. Both in markets for single trips (telephone booking, taxi ranks and hailing segments) and contract trips
Two sided markets and network effects	More license holders connected to a dispatcher attracts customers (expectations of higher availability) and more customers attracts more license holders (expectation of increased revenues)	Same as economies of scale	Same as economies of scale
Externalities	Effects that will not be taken into account by the market players – i.e. effects on environment and congestion	Supply of services above Socioeconomic optimum	Market for single trips
Exchange costs	Taxi rank systems and uncertainty with regards to waiting time for next available car leads to significant exchange costs for customers	Low price elasticity of demand and less fierce competition between providers- increased price and/or reduced quality	Taxi ranks and hailing segments

Source: Oslo Economics

When taking into account factors like geography and time as well as the different ways of acquiring taxi services, the taxi market can be divided into several different market segments. Each segment has different characteristics, both when it comes to demand, and when it comes to the presence of market failure. In market segments with high demand, the income potential for the licensees is large, while in segments with a more modest demand for taxi services, the income potential is smaller. By regulating the market one aims to ensure a sufficient supply of taxi services in all market segments.

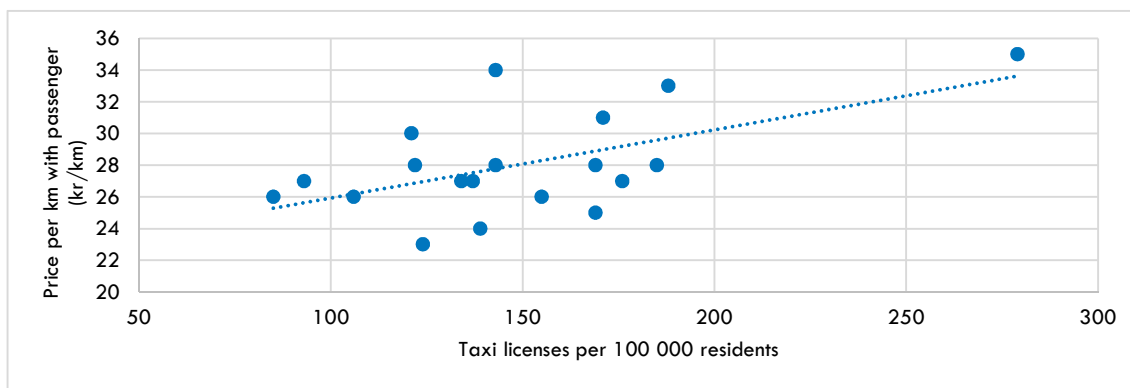
In the current system, the availability of taxi services is secured through a scheme which awards new licenses based on an assessment of the need for licenses and which includes a service obligation. The service obligation imposes an obligation on the licensee to be available and to provide taxi services in all market segments within the relevant district. The limitation on the number of licenses available in turn provides the licensee with a certain degree of protection from competition, and thus, in practice, with an opportunity to cross-subsidize any unprofitable trips with the profits from trips in the more attractive market segments.

If the limitation on the number of available licenses should be removed, we find it unlikely that the service obligation in place today could be upheld. In general, it is difficult to impose obligations on private actors to provide services that are commercially not profitable without providing them with some form of compensation. Thus, it would be necessary to introduce some form of compensation to maintain the service obligation, or any corresponding form of obligation, in a regime where the number of licenses is not limited.

Repealing the current needs-based system, and thereby also the service obligation, will affect different market segments differently. The supply of taxi services is likely to increase in attractive market segments where the demand is high, while it's likely to decrease, and might disappear, in segments where the income potential is low. Large variations in demand between areas and over time, indicate that there will be areas and/or time periods where taxi services will be reduced or obsoleted should the market be deregulated. This could for instance be large and sparsely populated areas, but also suburban areas that are close to more attractive markets, as well as some time periods such as some parts of the nights, including in the cities.

It is difficult to predict whether a removal of the numerical limitation of taxi licenses will lead to an increase or a decrease in overall taxi prices. Prices are most likely to increase in segments where the supply falls. In segments where the supply is expected to increase, the effect on prices is uncertain. The increase in competition suggests lower prices, while the increase in costs due to the increase in vehicles and the decrease in the utilization of the available capacity suggests higher prices. Whether the cost increases can be transferred to the customers or not depends on the presence of market failure. In segments where the demand is low, or where different types of market failure significantly inhibits price competition, there is a risk that prices will increase. This concern is also backed by figure 2 below that shows the correlation between density of taxi licenses in different Norwegian counties and prices charged per km with passengers. We stress that there can be many reasons for this correlation, and one should not interpret the figure as showing a causal relationship between number of license and prices. Nevertheless, it illustrates that the Norwegian taxi market is complex and that, due to market failures, one should not necessarily expect prices to decrease when the number of licenses increase.

Figure 2: Correlation between density of taxi licences and prices charged per km with passengers



Any price increases that are deemed unreasonable may also be counteracted by applying maximum fares. However, such price regulations might also cause the supply of taxi services to disappear in more market segments because they reduce the income potential of the license holders.

Removing the numerical limitation on taxi licenses may also have other effects. The increased supply in attractive market segments might lead to an increase in emissions, as well as to increases in traffic and congestions in cities and towns. Furthermore, the increase in costs for license holders might also lead to reductions in the quality of the services provided, if the customer is prevented from choosing the most advantageous deal offered due to information asymmetries and switching costs.

The analysis of the taxi market shows that the current needs-based licensing scheme plays an important role when it comes to fulfilling the objective of having taxi services available in the whole country. If the numerical limitation on licenses is removed, it might be necessary to introduce an alternative compensation mechanism or

regulation to ensure a satisfactory supply of taxi services in market segments that are less commercially profitable.

1. Om oppdraget

Oslo Economics har på oppdrag fra Norges Taxiforbund gjennomført en utredning av forhold knyttet til dagens løyverregulering.

Bakgrunnen for oppdraget er at ESA har avgitt en grunnlagt uttalelse til norske myndigheter der de konkluderer med at Norges regler om tilgang til taximarkedet er i strid med EØS-avtalens artikkel 31 om etableringsfrihet. ESA mener det er problematisk med hensyn til lovverket at det er satt en begrensning på antall lisenser, at vilkårene for å få innvilget lisens ikke er objektive, ikke-diskriminerende og transparente, og at det stilles krav om at lisenshaveren skal være tilknyttet en drosjesentral.

ESA mener at norske myndigheter ikke i tilstrekkelig grad har underbygget at en begrensning i antall lisenser er et treffende virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende tilbud av drosjetjenester i det offentlige interesse, og mener derimot at begrensningen i antall løyver bidrar til økte priser til skade for forbrukerne. ESA peker videre på at norske myndigheter ikke har beskrevet noen enhetlig metodikk som ligger til grunn for behovsprøvingen av antall drosjeløyver og at det

dermed er varierende praksis for fastsettelsen av antall løyver fra sted til sted.

I denne rapporten har vi utredet de samfunnsøkonomiske hensynene som ligger til grunn for dagens behovsprøving og en begrensning av antall løyver i det norske drosjemarkedet. Utredning og anbefalinger til metodikk som alle fylker kan benytte i fastsettelsen av antall drosjeløyver er presentert i en egen rapport.

Rapporten er bygd opp på følgende måte: I kapittel 2 beskriver vi det norske drosjemarkedet og relevante reguleringer. Videre beskriver vi i kapittel 3 viktige egenskaper ved markedet som gir grunnlag for regulering, og oppsummerer internasjonale erfaringer med en deregulering av drosjemarkedene. I kapittel 4 gjennomfører vi en analyse av virkningene som vil oppstå dersom dagens antallsregulering av løyvene oppheves. Vedlegg 1 inneholder vi en mer utfyllende oppsummering av erfaringer fra Sverige, Danmark og Nederland. I vedlegg 2 begrunner hvorfor det vil være vanskelig å opprettholde kjøreplikten dersom behovsprøvingen bortfaller.

2. Regulering av drosjemarkedet gjennom løyveordningen

Drosjenæringen fyller en viktig funksjon i det samlede transporttilbudet i Norge. Det som særlig skiller drosjetransport fra andre former for persontransport er graden av fleksibilitet og muligheten til å skreddersy tilbudet etter kundens transportbehov (Konkurransetilsynet, 2015). Det er kunden som bestemmer avreise- og destinasjonssted, samt tidspunkt for reisen. Drosjetilbudet skal også være tilgjengelig på tider av døgnet og på steder hvor det ikke finnes noe annet rutetilbud. Drosjenæringen dekker dermed et transportbehov som ikke dekkes av rutegående transport som kollektivtransport. Drosjenæringen leverer også viktige tjenester knyttet til transport av skolebarn, pasienter, funksjonshemmede og eldre, eksempelvis gjennom TT-ordningen og kontrakter om skole- og pasienttransport.

For å sikre et tilstrekkelig tilbud av drosjetjenester i hele landet, og til alle tider av døgnet, er antallet tilbydere i drosjemarkedet begrenset gjennom en behovsprøvd løyveordning.

2.1 Om løyveordningen

De overordnede rammene for løyveordningen er regulert av samferdselsdepartementet gjennom yrkestransportlova og tilhørende forskrifter, særlig yrkestransportforskriften.¹ Fylkeskommunene forvalter løyveordningen og fastsetter løyveområder, antall løyver og nærmere løyvevilkår.

2.1.1 Behovsprøving av drosjeløyver.

Løyveordningen for drosjer er behovsprøvd. Det betyr at fylkeskommunen tildeler drosjeløyver etter en vurdering av behovet for drosjeløyver i det aktuelle distriktet. Ordningen begrenser dermed muligheten for å etablere seg i drosjemarkedet. I NOU 1974:44 *Målsettinger og virkemidler i samferdselspolitikken* begrunnes behovsprøvingen ifølge (TØI, 2010) som følger:

«I drosjetrafikken vil det muligens være nødvendig å gi utøverne en viss beskyttelse for til gjengjeld å kunne sette som vilkår at det gis muligheter for drosjetransport i områder og på tidspunkter som ellers ikke ville bli tilfredsstillende

¹ Lov av 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova) og forskrift av 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften)

betjent. Dette tilsier at man bør opprettholde en viss begrensning av tilbudet for å hindre at mer tilfeldige bileiere eliminerer de fortjenestemulighetene som gis i de gode trafikkområder».

Gjennom løyveordningen gis løyvehaverne en eksklusiv rett til å drive drosjevirkosomhet i et angitt område. Til gjengjeld forplikter løyvehaverne seg til å levere drosjetjenester på de tidspunkt som løyvemyndigheten krever (kjøreplikt). I sum skal dette sikre kundene et tilstrekkelig godt tilbud, samtidig som antallsbegrensningen skal sikre den enkelte løyvehaveren et tilstrekkelig inntektsgrunnlag slik at tilbudet kan opprettholdes.

2.1.2 Forvaltningen av løyveordningen

Yrkestransportlova fastsetter at den som vil drive drosjevirkosomhet må ha et drosjeløyve. Et drosjeløyve innebærer både en rett og en plikt til å drive drosjevirkosomhet. Den nærmere utformingen av ordningen og vilkårene for tildeling av drosjeløyver følger i hovedsak av yrkestransportforskriften.

Innenfor rammene av yrkestransportlova med forskrifter forvaltes løyveordningen av den enkelte fylkeskommune. Det betyr at det vil være variasjoner mellom de ulike løyvedistriktene. I Oslo har for eksempel kommunen laget en egen forskrift om godkjenning og drift av drosjesentraler og drosjeløyver i Oslo kommune.²

Fylkeskommunen fastsetter antallet løyver i hvert løyvedistrikt. Hvert drosjeløyve er tilknyttet et enkelt drosjekjøretøy. I tillegg kan fylkeskommunen utstede reserveløyver til eksisterende løyvehavere. Reserveløyvene skal blant annet bidra til å dekke trafikk-toppene (TØI, 2010). I utgangspunktet utgjør hver kommune et løyvedistrikt med mindre fylkeskommunen fastsetter noe annet. Fylkeskommunene har etter hvert vedtatt å utvide løyvegrensene til å gjelde hele fylket, og ifølge Konkurransetilsynet (2015) utgjør i praksis hvert fylke et eget løyvedistrikt. Oslo og Akershus skiller seg imidlertid ut ved å utgjøre et felles løyvedistrikt eller kjøreområde, selv om Oslo Kommune og Akershus Fylkeskommune forvalter hver sin løyveordning.

² Forskrift av 15. mai 2013 nr. 490 om godkjenning og drift av drosjesentraler og drosjeløyver i Oslo kommune (drosjeforskriften, Oslo)

Fylkeskommunen fastsetter også et stasjoningssted for den enkelte løyvehaver. Drosjetransporten skal skje i tilknytning til stasjoningsstedet. Dette vil for eksempel kunne være en nærmere angitt kommune. Formålet med dette er ifølge Konkurransetilsynet (2015) å sikre at hele fylket får dekket sitt transportbehov. Løyvehaveren kan likevel utføre oppdrag til et hvilket som helst sted innenfor eller utenfor eget løyvedistrikt, men adgangen til å starte et oppdrag utenfor eget løyvedistrikt er begrenset.

Fylkeskommunene kan bestemme om det skal være en eller flere drosjesentraler i et distrikt, og fastsette regler for sentralens organisering og virksomhet. Hovedoppgaven til en drosjesentral er å drive turformidling (TØI, 2010). Sentralen administrerer og formidler kjøreoppdrag, og utarbeider kjøreplaner og vaktordninger for å sikre en effektiv utnyttelse av drosjene og et godt transporttilbud hele døgnet. I områder hvor det ikke er maksimalprisregulering (se nedenfor) fastsetter sentralene også i praksis takstnivået.

Fylkeskommunen kan bestemme at løyvehaver skal være tilsluttet godkjent drosjesentral eller hvor løyvehaveren skal stasjoneres. Det fremgår av Samferdselsdepartementets høring av endringer i yrkestransportlova (2016) at alle fylkeskommuner i praksis stiller krav om tilslutning til sentraler når dette eksisterer. Når kjøregrunlaget er så lite at det ikke er grunnlag for å danne en drosjesentral så gis det isteden bopelsløyver.

Plikten til å drive drosjevirkosomhet innebærer at løyvehaver må ha drosjebilen i drift på de tider løyvemyndigheten fastsetter. Dette omtales som kjøreplikt. Kjøreplikten skal sikre tilbud også i perioder med lite etterspørsel og i utgangspunktet plikter løyvehaver å stille opp 24 timer i døgnet (ECON Analyse, 2005). For løyver tilknyttet en drosjesentral koordinerer sentralene skift og vaktlister for å dekke opp kjøreplikten. For løyvehavere som ikke er tilknyttet sentral, såkalte bopelsløyver, må løyvehaver i prinsippet være i beredskap hele tiden.

Den som innehar drosjeløyve skal som hovedregel ikke ha annet hovederhverv eller heltidsstilling. Løyvehaveren kan imidlertid være arbeidsgiver for ansatte sjåførere. Generelle krav for å kunne tildeles et løyve er at man driver en fast og varig virksomhet i Norge, at man har god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne, samt tilstrekkelig faglig kompetanse.

For løyver som blir ledig som følge av at en løyvehaver dør eller opphører sin virksomhet, gis søker

med minst to års ansiennitet som full tids drosjesjåfør i løyvedistriktet fortrinnsrett til det ledige løyvet. Dersom flere er kvalifisert gis søkeren med lengst ansiennitet fortrinn. Dersom ingen søker har fortrinnsrett, og ved tildeling av nye løyver, er det løyvemyndigheten i det enkelte løyvedistrikt som avgjør på hvilke vilkår tildelingen skal finne sted. Ifølge Konkurransetilsynet (2015) tildeles løyver i praksis gjennomgående til fysiske personer, stort sett registrert som enkeltpersonforetak, og det er kun et fåtall løyvehavere som har flere løyver eller som er juridiske personer. For fysiske personer faller løyvet bort når løyvehaveren fyller 70 år.

2.1.3 Maksimalprisregulering

Drosjeprisene er regulert gjennom en egen forskrift om takstberegning og maksimalpriser³ fastsatt av Konkurransetilsynet. I forskriften regulerer Konkurransetilsynet både takstsystemet som skal benyttes i drosjenæringen og fastsetter maksimalpriser for drosjekjøring i områder uten konkurranse.

Takstsystemet som skal benyttes i henhold til forskriften er parallelltakst. Med parallelltakst menes prisberegning basert på samtidig anvendelse av tidstakst og avstandstakst under hele turen.⁴ Istedenfor parallelltakst kan det benyttes en på forhånd bestemt fastpris for en gitt strekning.⁵

For områder underlagt maksimalprisregulering fastsetter Konkurransetilsynet maksimale takster for tid- og avstandstakst, samt maksimale takster for tilleggsgebyr. Forskriften regulerer *maksimalpriser*, og drosjene har således anledning til å sette takstene lavere enn det som følger av forskriften. Konkurransetilsynet skal som utgangspunkt foreta en vurdering av behovet for å justere takstene en gang i året (Konkurransetilsynet, 2015)

Etter år 2000 har Konkurransetilsynet unntatt en rekke områder fra maksimalprisreguleringen (Konkurransetilsynet, 2015). Dette er områder hvor det anses å være tilstrekkelig konkurranse mellom drosjer og drosjesentraler. Kriteriene for å gi unntak er at det er to eller flere drosjesentraler i området og at forholdene for øvrig ligger til rette for tilstrekkelig konkurranse. I områder som unntas prisreguleringen kan drosjene fastsette prisene sine fritt.

Det følger av forskrift om takstberegning og maksimalpriser at følgende områder er unntatt maksimalprisreguleringen: Oslo, Akershus, Drammen, Lier, Nedre Eiker, Røyken, Hurum, Kongsberg, Øvre Eiker, Modum, Trondheim, Bergen, Askøy, Fjell, Sund, Stavanger, Randaberg, Sola, Sandnes, Kristiansand,

³ Forskrift av 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktige drosjetransport (forskrift om takstberegning og maksimalpriser)

⁴ Forskrift om takstberegning og maksimalpriser § 2.

⁵ Forskrift om takstberegning og maksimalpriser § 3.

Søgne, Songdalen, Vennessla, Moss, Rygge, Råde, Fredrikstad, Sarpsborg, Haugesund og Karmøy. Maksimalprisreguleringen gjelder heller ikke for drosjetransport hvor det er flere enn fire passasjerer i drosjebilen.

I kartet nedenfor har vi markert hvilke områder som er unntatt fra forskriften.

Figur 2-1: Kart over områder som er unntatt maksimalprisforskriften



Kilde: Oslo Economics

2.2 Foreslåtte endringer i løyveordningen

Løyveordningen i dagens form er under debatt, og det pågår prosesser som kan medføre endringer i reguleringen. I tillegg til ESA's grunngitte uttalelse som danner utgangspunktet for denne utredningen er forslag om endringer i yrkestransportlova på høring, og drosjemarkedet har også gitt utfyllende omtale av delingsøkonomiutvalget i NOU 2017: 4 - *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*.

2.2.1 Høring av endringer i yrkestransportlova

Samferdselsdepartementet sendte 9. desember 2016 på høring et forslag om å endre yrkestransportlova, med høringsfrist 1. mars 2017 (Samferdselsdepartementet, 2016) De foreslåtte endringene er i hovedsak knyttet til regelverket for drosjetransport, og er en del av et større arbeid med å revidere dette regelverket. Departementet varsler at de vil følge opp med en høring av forslag til forskriftsendringer.

I hovedsak forslår departementet å legge bedre til rette for samkjøring uten løyve. Videre foreslår departementet å heve den øvre aldersgrensa for å inneha drosjeløyve fra 70 til 75 år. Til sist foreslår departementet å endre loven slik at det ikke lenger skal være mulig for fylkeskommunene å kreve at løyvehaverne tilknytter seg en drosjesentral eller å regulere drosjesentralene i løyvedistriktet.

2.2.2 Delingsøkonomiutvalget

I NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer* har utvalget sett nærmere på blant annet drosjemarkedet som et marked hvor delingsøkonomi er særlig framtrødende. Utvalget kommer med anbefalinger til endringer i reguleringen av drosjemarkedet.

Flertallet i utvalget mener at etableringsbarrierene i drosjemarkedet bør reduseres for å åpne opp for nye aktører. Flertallet anbefaler derfor at løyvekravet oppheves, og dermed også behovsprøvingen av løyver og den tilhørende driveplikten.

Flertallet tror at konkurransen vil forbedres dersom det åpnes for nye forretningsmodeller, men vurderer at reduserte etableringsbarrierer ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for en virksom priskonkurranse. Flertallet ønsker ikke å videreføre maksimalprissystemet, men foreslår at det i bestillingsmarkedet skal være krav om å oppgi en forhåndspris. Ytterligere tiltak kan vurderes dersom konkurransen ikke blir tilstrekkelig god, for eksempel maksimalpriser, et nytt takstsystem eller å opprette en prisportal.

Flertallet peker på at driveplikten kan tenkes å svekke drosjetilbudet i tynt befolkede områder, men mener at virkningen ikke er entydig. Fjerning av etableringshindre vil gjøre det lettere å drive med drosjeliknende transport, gjerne i kombinasjon med annen virksomhet. Flertallet mener at målrettede tiltak kan vurderes dersom tilbudet i distriktene svekkes.

Utvalgets mindretall mener at persontransportnæringa bør behandles som en del av landets kollektivtilbud og ivareta landets behov for persontransportberedskap i distrikter og på tidspunkter hvor det ikke er kommersielt lønnsomt. Tilbudet bør i størst mulig grad være basert på heltidsstillinger og være tjenesteytneres hovedbeskjeftigelser. Mindretallet peker også på viktigheten av å ivareta arbeidsvilkårene for de ansatte i næringen.

3. Egenskaper ved drosjemarkedet og grunnlag for regulering

I dette kapitlet beskriver vi viktige egenskaper ved drosjemarkedet. Først gir vi en oversikt over drosjemarkedet før vi redegjør for hvilke segmenter markedet kan deles inn i, samt hvilke former for markedssvikt som eksisterer. På bakgrunn av dette drøftes behovet for regulering av markedet, med fokus på antallsreguleringen av drosjeløyver. Vi ser også på internasjonale erfaringer med å deregulere drosjemarkedet, med hovedvekt på erfaringene fra Sverige, Nederland og Irland.

3.1 Oversikt over drosjemarkedet i Norge

I 2015 var det ifølge SSBs statistikk totalt 8 371 drosjeløyver i Norge. Drosjenæringen omsatte for om lag 8,1 milliarder kroner og det ble kjørt omlag 32,2 millioner turer.

I Tabell 3-1 gis det en oversikt over drosjemarkedet i de ulike fylkene. Tabellen viser antall løyver per fylke, samt noen mål på drosjetetthet knyttet til befolkning og areal. Tabellen viser også antall kilometer kjørt i næring i de ulike fylkene, samt hvor stor andel av disse som var med passasjer i bilen. I tillegg viser tabellen pris per km med passasjer.

Tabell 3-1: Oversikt over drosjemarkedet i de ulike fylkene i 2015

	Løyver i alt	Innbyggere per løyve	Løyver per 100 000 innbyggere	Løyve pr 1 000 km ²	Kilometer kjørt i næring i alt (1000 km)	Andel tilbakelagt med passasjer i bilen (prosent)	Pris per km med passasjer (kr/km)
Østfold	269	1 078	93	64	19 636	57,5	27
Akershus	726	819	122	148	47 668	46,5	28
Oslo	1 834	359	279	4 040	126 643	47,8	35
Hedmark	242	807	124	9	18 420	59,5	23
Oppland	253	747	134	10	16 899	58,7	27
Buskerud	381	729	137	26	20 219	52,3	27
Vestfold	207	1 184	85	93	16 799	53,9	26
Telemark	239	722	139	16	13 641	58,3	24
Aust-Agder	123	941	106	13	7 738	61,7	26
Vest-Agder	344	531	188	47	18 091	49,7	33
Rogaland	802	586	171	86	51 519	44,9	31
Hordaland	957	540	185	62	60 481	58,5	28
Sogn og Fjordane	157	697	143	8	4 490	62,7	34
Møre og Romsdal	321	826	121	21	16 831	50,6	30
Sør-Trøndelag	552	568	176	29	38 136	57	27
Nord-Trøndelag	211	646	155	9	9 252	54,1	26
Nordland	347	697	143	9	16 194	64,6	28
Troms	278	591	169	11	16 165	64,1	28
Finnmark	128	592	169	3	5 663	71	25

Kilde: SSB.

Som vi ser av tabellen er det betydelige variasjoner mellom fylkene. Det er eksempelvis forskjeller med hensyn til både tetthet av drosje per innbygger og pris per kilometer med passasjer. Av tabellen ser vi også at områder som er unntatt maksimalprisregulering ikke nødvendigvis ligger i det

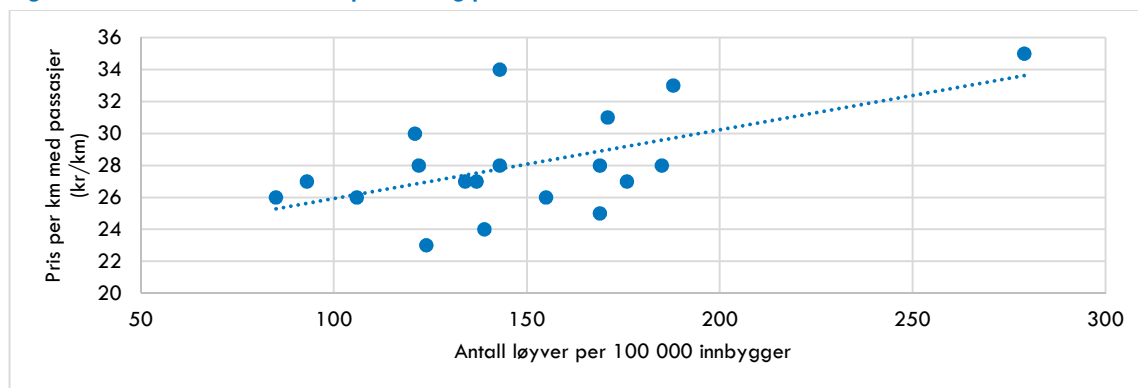
lavere prissjiktet, selv om dette også kan ha andre årsaker. Dette gjelder Oslo og Akershus, samt fylker hvor de største byene er unntatt som Vest-Agder, Hordaland, Rogaland og Sør-Trøndelag.

I motsetning til hva man normalt ville forvente, er det heller ikke slik at det nødvendigvis er lavere priser i

fylker der drosjetettheten er høy. Sammenhengen mellom antall løyver per innbygger i fylket og pris per passasjerkilometer er vist i Figur 3-1. Her ser vi en positiv sammenheng mellom drosjetetthet og priser.⁶

Selv om dette kan ha mange forklaringer, blant annet at maksimalprisforskriften gjelder i flere av områdene, er det et interessant bakteppe for temaet i denne rapporten.

Figur 3-1: Forholdet mellom drosjetetthet og pris



Kilde: SSB

3.2 Drosjemarkedet består av en rekke delmarkeder

Drosjemarkedet består av en rekke delmarkeder, med relativt ulike karakteristika avhengig av forhold på tilbuds- og etterspørselssiden. I drosjemarkedet Drosjemarkedet tilbys også til dels ulike produkter. Dette er illustrert i Figur 3-2.

I hovedsak kan man skille mellom:

1. Kontrakssegmentet – kjøring basert på avtaler med store kunder der det er inngått avtaler etter forhandlinger eller en anbudskonkurranse.
2. Enkeltreisesegmentet – kjøring basert på bestilling av en enkelt reise

Kontrakssegmentet kan igjen deles inn i ulike produkter – blant annet pasientreiser, skoleskys og den såkalt TT-tjenesten. I anbudskonkurranse for slike oppdrag konkurrerer tilbydere av drosjetjenester i mange tilfeller mot andre transportformer, som buss og turbil.

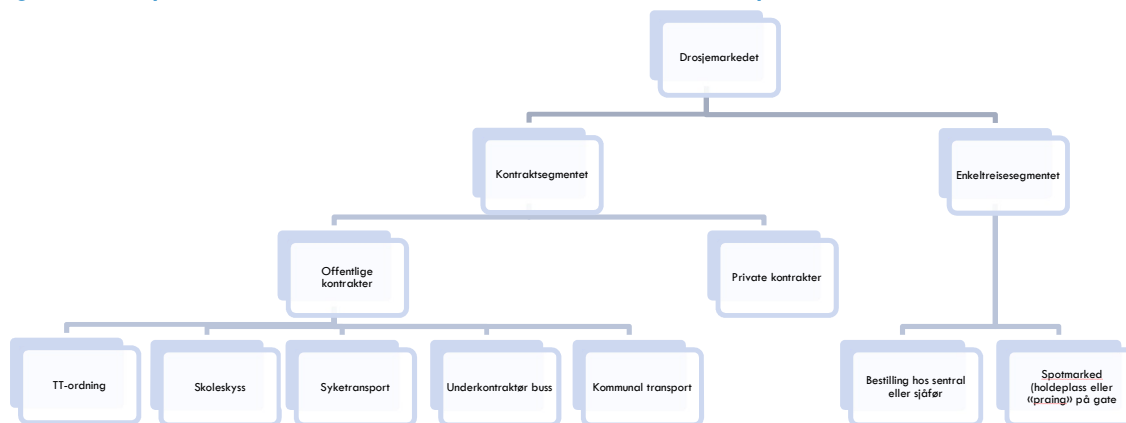
Enkeltreisesegmentet kan deles inn på underområder avhengig av hvordan drosjen blir bestilt:

- Bestilling fra en sentral eller sjåfør
- Spotmarked
 - Holdeplass,
 - «Praiting» av ledig drosje på gaten.

⁶ Oslo skiller seg ut ved å ha flest løyver og de høyeste prisene i landet. Selv om vi tar ut Oslo er imidlertid

trendlinjen som viser sammenhengen mellom drosjetetthet og pris positiv.

Figur 3-2: Drosjemarkedet består av ulike delmarkeder som leverer ulike produkter



Kilde: TØI (2010)/Oslo Economics. Figuren illustrerer de ulike produktene som leveres i drosjemarkedet.

Etterspørselen etter de ulike produktene vil variere over tid både når det gjelder tidspunkt på døgnet, ukedag og sesong. Dette er illustrert i Figur 3-3 som viser hvordan antall drosjeturer i Hamar, og tre ulike delområder i Oslo varierer over døgnet og over uken. For Oslo er det kun tall fra Oslo Taxi som inngår i dataene. Totalt antall turer vil derfor reelt sett være betydelig høyere

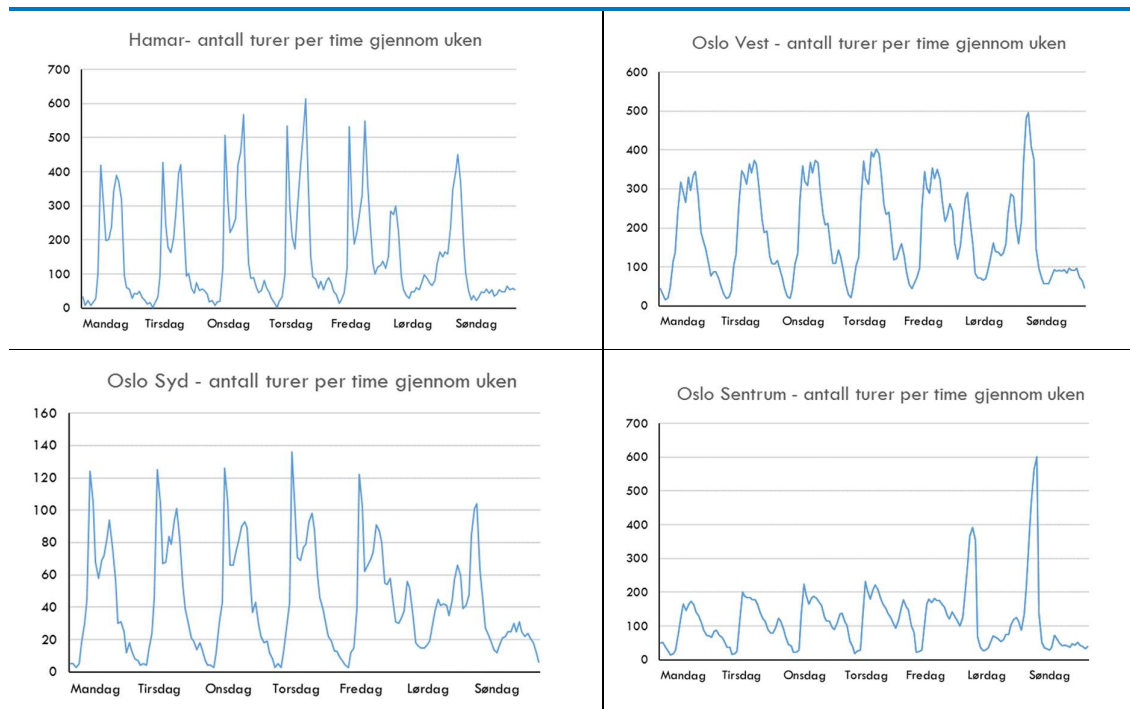
Grafene gir dermed et bilde av hvordan etterspørselen etter drosjetjenester varierer over tid. Vi ser at etterspørselen er høyest om morgenen og om ettermiddagen i ukedagene, og i nattetimene natt til lørdag og søndag. I Hamar finner vi de største

etterspørselstoppe på hverdager kl. 7-8, samt kl. 13-15, og natt til søndag kl. 00-02.

Videre vil etterspørselen være ulik i forskjellige deler av landet og avhenge av geografiske og befolkningsmessige forhold. For eksempel vil etterspørselen etter drosjetjenester typisk variere mellom byer og usentrale områder på grunn av befolkningsgrunnlaget.

I tillegg vil markedsforholdene variere i ulike deler av landet, avhengig av hvilke alternative transportformer som er tilgjengelig på ulike steder, og på hvilket tidspunkt disse er tilgjengelige. Det vil også ha betydning om det er innført maksimalprisregulering eller ikke

Figur 3-3 Etterspørselen etter drosjetjenester varierer over tid



Kilde: Oslo Economics basert på data fra Hedmark Taxi og Oslo Taxi. Figuren illustrerer hvordan etterspørselen varierer over tid. Grafen øverst til venstre viser totalt antall turer i Hamar per time gjennom døgnet den første uken i mars 2017. De øvrige grafene viser gjennomsnittstall for mars 2017 basert på drosjer tilknyttet Oslo Taxi i tre delområder av Oslo.

Det norske drosjemarkedet består derfor i realiteten av en rekke segmenter som til sammen utgjør flere tusen delmarkeder. Det betyr at det er vanskelig å si noe om virkningen av å endre rammebetingelser på generelt plan. Virkningene kan være forskjellig i de ulike delmarkedene.

3.3 Svingninger og ulikheter i etterspørsel mellom områder og over tid gir grunnlag for antallsregulering av drosjeløyver

Fra et samfunnsperspektiv er det ønskelig med en viss tilgjengelighet til drosjetjenester i alle delsegmenter. Det innebærer at det bør være mulig å få tak i en drosje på de fleste tider av døgnet og på de fleste steder. Videre at det skal være mulig å få et transporttilbud til en rimelig pris.

Behovsprøvingen av drosjeløyver henger sammen med variasjonen i tilbud og etterspørsel som nevnt over. De store svingningene i etterspørsel over tid og mellom ulike geografiske områder gjør at det i enkelte perioder og områder ikke vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby tjenesten.

Behovsprøving av drosjeløyver er et forsøk på å regulere markedet på en måte som sikrer at samfunnets behov for tjenester blir dekket på en

formålstjenlig måte. Utgangspunktet for behovsprøvingen og antallsreguleringen er å garantere et tilfredsstillende og alltid tilstedeværende tilbud av drosjetjenester i alle deler av landet. Det at én løyveordning skal sørge for et tilfredsstillende tilbud i et marked som består av en rekke ulike segmenter er en kompliserende faktor.

Gjennom dagens ordning pålegges løyvehaveren forpliktelser om blant annet tilgjengelighet og lokalisering, og til gjengjeld gis det gjennom antallsbegrensningen en «eksklusiv rett» til å drive drosjevirkosomhet innenfor et gitt område.

Eneretten til å kjøre drosje gir dagens utøvere en beskyttelse fra at andre bileiere (i dag gjerne omtalt som piratdrosjer) tilbyr tjenester på tidspunkt og steder det er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Konkurransen fra biler uten løyve vil frata løyvehaverne en del av inntektsgrunnlaget.

Dagens ordning kan derfor ses på som en kontrakt mellom drosjenæringen og samfunnet hvor næringen påtar seg bestemte plikter knyttet til tilgjengelighet, sikkerhet og pris mot at næringen gis beskyttelse fra konkurranse fra ikke-løyvehavende biler. «Kontrakten» gir en balanse mellom plikter og rettigheter.

3.4 Drosjemarkedet kjennetegnes av en rekke markedssvikter

Behovet for, og utformingen av, drosjereguleringen henger også sammen med at markedet er kjennetegnet av en rekke former for markedssvikt. Markedssvikt er en betegnelse på forhold som gjør at markedet ikke vil gi en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser i uregulert form.

Konkurransetilsynet har kartlagt kilder til markedssvikt for drosjemarkedet (Konkurransetilsynet, 2015). Det konkluderes med at alle hovedårsaker til markedssvikt er til stede; asymmetrisk informasjon, stordrifts- og skalafordeler, imperfekt konkurranse, eksterne virkninger og kollektivt gode. I tillegg finner vi at for drosjesentralene så er markedet et tosidig marked med nettverkseffekter. Også delingsøkonomiutvalget (NOU 2017: 4, 2017) peker på ulike former for markedssvikt. Under skal vi kort gå gjennom de ulike formene for markedssvikt. Vi oppsummerer funnene i Tabell 3-2 som gir en oversikt over de ulike formene for markedssvikt og virkningene av dem, samt viser i hvilke markedssegmenter de ulike markedssviktene oppstår i.

Asymmetrisk informasjon

Informasjonen er skjevt fordelt i drosjemarkedet. Opplysninger om hvem som tilbyr den mest effektive drosjeturen, er i liten grad tilgjengelig for kundene. Det gjør at drosjene har svake insentiver til å konkurrere på pris. Etterspørerne av drosjetjenester har dessuten ofte begrenset kunnskap om hva som er «riktig» pris for en drosjetur og hva som er raskeste vei. Kundene kan derfor utnyttes av opportunistiske tilbydere av drosjetjenester.

Konkurransetilsynet peker på at det er utfordrende for en kunde å sammenfatte alle elementene i takstsystemene til konkurrerende drosjesentraler. Sentralene har forskjellige priser på de forskjellige elementene i systemet; starttakst, hentetakst, kilometerpris og timespris. Dette gjør en prissammenlikning krevende for en kunde. I tillegg vet man ikke nøyaktig beløp før etter at turen er over. På dette tidspunktet er valget allerede tatt, og kunden må betale det turen koster. Nye teknologiske løsninger vil kunne redusere dette problemet. For eksempel vil netjtjenester eller «apper» som beregner prisen for hele turen på forhånd gjøre det enklere for kundene å foreta prissammenligninger.

Tilsynet peker videre på at søkekostnadene varierer med kundens lokalisering. Det vil være forskjell dersom man sammenligner «praie»-markedet, holdeplass, eller telefonbestilling. For de to første alternativene vil søkekostnaden blant annet bestå av kostnaden ved å vente på et billigere alternativ.

Dersom en kunde takker nei til tilbudet fra en drosje som kjører forbi, er det usikkert hvorvidt det kommer en ny drosje innen kort tid, og om denne i tillegg tilbyr en lavere pris for turen. I mellomtiden kan man ikke holde på den første drosjen i påvente av et nytt tilbud. Dette reduserer dermed muligheten for kunden til å foreta en vurdering av pris og kvalitet. I disse markedssegmentene blir drosjesjåføren en lokal monopolist på bestillingstidspunktet. Kundene som er mest sårbare er for eksempel de som er førstegangsbesøkende til en by eller på grunn av et dårlig øvrig kollektivtilbud har få andre alternative transportmuligheter. Kunder som bestiller på telefon eller via en netjtjeneste eller «app» for prissammenligning, har en bedre mulighet og lavere kostnad, ved å orientere seg om priser hos konkurrerende sentraler.

I tillegg til søkekostnader knyttet til pris er det også usikkert for en kunde hvilken kvalitet en drosje har, og om den ene drosjen har bedre kvalitet enn den andre i form av sikkerhet, sjåførens oppførsel, kompetanse som sjåfører, kjennskap til kjøreområde o. l., samt ulike aspekter ved komfort.

Tilstedeværelsen av asymmetrisk informasjon vil først og fremst være et problem i enkeltreisesegmentet, og særlig i spotmarkedet. Kontraktmarkedet vil trolig ikke være like preget av asymmetrisk informasjon. I dette markedssegmentet vil kjøper være en profesjonell tredjepart som både vil ha bedre tid til å sette seg inn i de ulike tilbudene og større forhandlingsmakt enn en kunde som skal kjøpe en enkeltreise.

Stordrifts- og skalafordeler

Stordriftsfordelene i drosjemarkedet er først og fremst knyttet til drosjesentralene. En drosjesentral må utføre en rekke administrative oppgaver som å håndtere avtaler med løyvehavere, sette opp vaktordninger og kjøreplaner, håndtere bestillinger fra kunder osv. Når slike tjenester er satt opp kan de gjerne håndtere et stort antall løyver og kunder før det er behov for utvidelser. De faste kostnadene knyttet til å levere disse tjenestene vil kunne fordeles på alle løyvehaverne som er tilknyttet sentralen, og de administrative kostnadene per løyve vil derfor være lavere jo større sentralen er. En større sentral vil trolig også kunne sette opp mer en mer profesjonell og effektiv administrasjon og ledelse enn en mindre sentral, og dette vil også trekke i retning av lavere kostnader.

I kontraktmarkedet vil en større sentral kunne konkurrere om større anbudskontrakter enn en mindre sentral, i tillegg til å ha kostnadsfordeler som følge av skalafordelene.

Stordriftsfordeler medfører altså at det er en fordel for sentralene å være store, og trekker dermed i

retning av færre, men større sentraler. Vi diskuterer hvordan dette kan påvirke konkurransen i avsnittet om tosidige markeder og nettverkseffekter nedenfor.

Tosidige markeder og nettverkseffekter

Drosjesentraler konkurrerer med hverandre både om å tiltrekke seg kunder og om å tilknytte seg løyvehavere. Løyvehaverne vil være opptatt av å sikre seg en størst mulig inntjening og en drosjesentral med mange kunder vil derfor tiltrekke seg flere løyvehavere. Kundene på sin side vil blant annet ønske å velge en sentral som kan tilby høy tilgjengelighet og lave ventetider. Det innebærer at en sentral med mange løyvehavere vil tiltrekke seg flere kunder. I økonomiske termer kan dette beskrives som et tosidig marked med nettverkseffekter på tvers. Mer enkelt kan man si at kunder avler løyvehavere og at løyvehavere avler kunder.

Ønsket om å henholdsvis tilknytte seg flest mulig kunder, og å tilknytte seg flest mulig løyvehavere, vil påvirke drosjesentralens insentiver i prissettingen på ulike måter. Mens ønsket om å tiltrekke seg flere kunder vil trekke i retning av lavere priser, vil ønsket om å tilknytte seg flere løyvehavere kunne trekke i retning av høyere priser. Dersom asymmetrisk informasjon gjør at kundene er lite prissensitive så vil insentivene som trekker i retning av økte priser for å tiltrekke seg flere løyvehavere kunne dominere.

Det vil også være enklere for en sentral med et stort nettverk av kunder å oppnå kundebevissthet rundt hvordan man bestiller en drosje fra den bestemte sentralen, for eksempel å gjøre sentralens telefonnummer, app eller nettside kjent. Dette er en markedsføringsfordel for større sentraler.

Det finnes også nettverkseffekter på løyvehaversiden hvor en sentral med flere løyvehavere vil kunne tilby en mer gunstig vaktordning fordi det vil være flere å fordele de minst inntektsbringende turene og vaktene på.

Både skalafordelene beskrevet ovenfor og nettverkseffektene beskrevet i dette avsnittet trekker i retning av større og dermed færre sentraler. Færre sentraler er ikke nødvendigvis skadelig for konkurransen og tilbudet til kunden. Som følge av stordriftsfordeler kan større sentraler levere tjenester til en lavere kostnad enn mindre sentraler, og dette kan føres videre til kundene gjennom lavere priser. Videre vil større sentraler også kunne tilby høyere kvalitet på tjenesten, for eksempel i form av kortere ventetider. Det vil også være kunne være enklere for

kundene å orientere seg i et marked med færre tilbydere.

I et marked med få tilbydere er det imidlertid også en risiko for at konkurransen svekkes og et potensial for at aktørene utøver markedsrett. For eksempel vil det være lettere for tilbyderne å koordinere seg om prissettingen i et slikt marked. Størst vil problemet være i markeder med kun én sentral hvor denne vil ha monopolrett. Svekket konkurranse og utnyttelse av markedsrett vil kunne gi seg utslag i økte priser og redusert kvalitet. En eventuell utøvelse av markedsrett vil kunne påvirke både enkeltreisesegmentet og kontraktmarkedet.

Eksterne virkninger

Eksterne virkninger er virkninger som ikke prises i markedet, og som fører til at det produseres for lite eller for mye av et gitt gode. Konkurransetilsynet peker i sin rapport på at eksterne effekter i drosjemarkedet kan knyttes til forurensing ved at mange drosjer står i kø og venter på tur, eller ved at det dannes køer. Dersom man ikke tar hensyn til disse kostnadene i fastsettelsen av antall løyver kan det føre til at et tilbud av drosjetjenester som overstiger det tilbudet som er optimalt fra et samfunnsøkonomisk ståsted. Disse virkningene vil først og fremst oppstå i enkeltreisesegmentet, særlig i spotmarkedet.

Konkurransetilsynet peker også på at mange ledige drosjer, dvs. en viss overkapasitet kan betraktes som et kollektivt gode.⁷ Kundene vil nemlig ønske at det finnes en ledig drosje akkurat i det behovet oppstår. Løyvehaverne på sin side vil ønske full kapasitetsutnyttelse, og markedsløsningen vil derfor kunne gi en for lav produksjon av godet overkapasitet. Vår vurdering er imidlertid at denne type effekter er tilstede i de fleste markeder. Det vil alltid være et gode at et tilbud er tilgjengelig. Videre kan det stilles spørsmål ved om tilgjengelighet i form av overkapasitet er et kollektivt gode, da økt forbruk av tjenesten fra en kunde vil redusere tilgjengeligheten for alle andre kunder. I tillegg vil en drosjesentral som er kjent for sin tilgjengelighet og korte ventetid, sannsynligvis kunne prise inn dette godet. Det er dermed liten grunn til å legge vekt på denne eventuelle markedssvikten.

Byttekostnader

Konkurransetilsynet peker til slutt på at det også er andre kjennetegn ved drosjemarkedet som gjør at forholdene ligger dårlig til rette for å oppnå velfungerende konkurranse.

⁷ Et kollektivt gode er kjennetegnet ved at det er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende – det vil si at godet ikke blir brukt opp og at man ikke kan stenge noen ute fra å bruke godet.

Ovenfor redegjorde vi for hvordan asymmetrisk informasjon gjør det vanskelig for kundene å sammenligne taxier når det gjelder pris og kvalitet. Uavhengig av hvilken informasjon som er kjent for kunden er det også noen fysiske egenskaper ved markedsplassen i spotmarkedet som bidrar til markedssvikt.

«Praie»-markedet er preget av at kunden gjerne tar den første og beste drosjen som kommer forbi. På

drosjeholdeplassene er det heller ikke alltid flere tilbydere å velge mellom. På holdeplassene er det dessuten en etablert sedvane at den drosjen som står først i rekken på holdeplassen skal betjene den kunden som står først i køen. Kunden kan i teorien velge en drosje lengre bak i køen, men i praksis følger man stort sett den uformelle regelen om at man velger den drosjen som står først i rekken. En slik praksis kan være til hinder for at kunden velger drosjen med lavest pris eller best kvalitet.

Tabell 3-2: Ulike former for markedssvikt i drosjemarkedet

Type markedssvikt	Beskrivelse	Økonomisk virkning	Er tilstede i
Asymmetrisk informasjon	Informasjon om pris og kvalitet er vanskelig tilgjengelig for kunden.	Lite priselastisk etterspørsel og mindre intensiv konkurranse mellom tilbyderne - økte priser/reduert kvalitet	Enkeltreise segmentet, særlig spotmarkedet.
Stordrifts- og skalafordeler	Kostnadsfordeler for sentraler med mange løyvehavere.	Få eller kun én sentral. Økt risiko for utnyttelse av markeds makt- økte priser/reduert kvalitet	Gjelder drosjesentraler. Både enkeltreise- og kontraktssegmentet
Tosidige markeder og nettverkseffekter	Løyver avler kunder (forventning om bedre tilgjengelighet) og kunder avler løyver (forventning om økt omsetning)	Som stordriftsfordeler	Som stordriftsfordeler
Eksterne virkninger	Negative virkninger som markedet ikke tar hensyn til – miljøeffekter og trafikkøer.	Tilbud av drosjetjenester som overstiger det samfunnsøkonomisk optimum	Enkeltreise segmentet
Byttekostnader	Køordninger og usikkerhet knyttet til når neste bil kommer gjør at kunden i liten grad velger tilbyder	Etterspørselen blir lite prisfølsom og konkurransen mindre intensiv. Økte priser/lavere kvalitet	Spotmarkedet

Kilde: Oslo Economics Tabellen gir en oversikt over de ulike formene for markedssvikt som finnes i drosjemarkedet, hvilken virkning de har og i hvilke markedssegmentet de gjør seg gjeldende

3.5 Internasjonale erfaringer synliggjør utfordringer med deregulering

Flere land har deregulert hele eller deler av drosjemarkedet. I dette delkapittelet oppsummerer vi erfaringene fra Sverige, Nederland og Irland og gjennomgår funnene fra noen studier av de internasjonale erfaringene med deregulering. En nærmere beskrivelse av funnene kan ses i vedlegg 1.

Sverige deregulerte sitt taximarked i 1990. I Sverige innebar dereguleringen en fjerning av henholdsvis behovsprøvingen, tilknytningsplikten til en bestillingssentral og prisreguleringen. Samtidig ble det innført strengere kvalitetskrav. Gjennomførte studier viser at dereguleringen hadde en rekke effekter.

Prisene økte mer enn konsumprisindeksen, og samtidig vokste antall kjøretøy kraftig. Ventetiden for kundene ble redusert og man kan således si at tjenesten har endret seg etter dereguleringen. Produktiviteten og lønnsomheten i markedet har samtidig falt. Dereguleringen åpnet også for en rekke useriøse selskap. I dag finnes det en overetablering i visse storbyregioner, mens det finnes få eller ingen kjøretøy i visse landsbyområder.

Nederland deregulerte i 2000. I Nederland er behovsprøvingen fjernet, og det er innført fri prissetting, men med en fastsatt maksimalpris. Det er åpnet for noen regionale variasjoner og i noen større byer må taxiene være tilknyttet en godkjent sentral. En evaluering i 2003 viste at utviklingen ikke hadde vært som myndighetene forventet. Evalueringen viste blant annet at prisene hadde økt, men at kvaliteten ikke hadde økt tilsvarende. Som følge av prisøkningen

valgte Nederland å opprettholde maksimalprisreguleringen selv om dette i utgangspunktet bare var tenkt som en overgangsregel. Videre økte antall biler kraftig. Evalueringen viste også at omsetningen økte, men som følge av økte priser og ikke som følge av økt etterspørsel. I de fire største byene falt omsetningen på tross av økte priser.

Også Irland har deregulert deler av sitt drosjemarked (Bekken & Longva, 2003). Dette skjedde i 2000. Bakgrunnen for dereguleringen var at det var et stort avvik mellom tilbud og etterspørsel. Myndighetene foreslo derfor å øke antall lisenser, men at disse kun skulle tildeles eksisterende lisenshavere. Irlands høyesterett fant imidlertid at det å begrense tilgangen til nye lisenser til eksisterende lisenshavere var en beslutning som lå utenfor departementets fullmakter, og derfor endte man opp med å oppheve antallsreguleringen (ibid.). Øvrige reguleringen ble opprettholdt, blant annet prisregulering og kvalitetskrav rettet mot blant annet operatører, sjåførere og kjøretøy. I følge Bekken og Longva (2003) er det lite dokumentasjon på hva som skjedde utenfor Dublin. Her har imidlertid tilbudet økt betydelig, antall drosjer i Dublin har mer enn tredoblet seg. Det er spotmarkedet som dominerer markedet. For passasjerene har dereguleringen medført en signifikant reduksjon i ventetiden. I følge Bekken og Longva (2003) har prisreguleringen gjort at prisene ligger fast, men det er indikasjoner på at kvaliteten på tjenesten har blitt dårligere.

Det er gjennomført flere studier basert på erfaringene med deregulering av drosjemarkedet i andre land. TØI (2010) gjennomgår noen av dem. For eksempel viser de til at «Bekken og Longva (2003) oppsummerer erfaringene fra Europa og USA med at deregulering medfører:

1. *Betydelig økning i antall drosjer, i hovedsak på spot-/gatemarkedet*
2. *Vridning av tilbudet mot passasjertunge tider og områder*
3. *Markedssegmentering: Noen store bedrifter- mange små*
4. *Økte takster i de fleste tilfellene. Dette vil spesielt gjelde for spotmarkedet, der prisene også i økende grad vil differensieres ut i fra etterspørsel.*
5. *Kvaliteten settes under press, noe som gir behov for reregulering og bedre tilsyn/kontroll etter en tid*
6. *Sjåførenes inntekter reduseres – lengre arbeids- og ventetid*
7. *Få nye tjenester har blitt observert. Det samme gjelder teknologiske nyvinninger»*

En gjennomgang av det danske konkurransetilsynet (Konkurrencestyrelsen, 2008) påpeker mye av det samme. Her vises det til at:

- Oppheving av antallsbegrensningen øker antallet taxier. Effekten er størst i gatemarkedet i byene. Det økte tilbudet gir økt tilgjengelighet og redusert ventetid for kundene.
- De nye aktørene i markedet utfører først og fremst gatekjøring. Eksisterende aktører som utvider gjør det først og fremst innenfor bestillingsmarkedet.
- Krav til kvalitet for drosjeeiere, sjåførere og kjøretøy er viktige dersom antallsbegrensningen oppheves.
- Oppheving av prisreguleringen medfører generelt høyere og mer differensierte priser. Prisene stiger mer i distriktene enn i byene, og prisene stiger mest for gatekjøring.
- Det er en viktig forutsetning for effektiv priskonkurranse at kundene har mulighet til å sammenligne priser. Regler om prisinformasjon gir kundene bedre mulighet for å forstå og sammenligne taxiprisene, og forbedrer priskonkurransen.

TØI (2010) viser til at det har vært få internasjonale studier som har fokusert på virkningene i distriktene spesielt. En studie fra 2002 utført av Marell og Westin av effektene av dereguleringen i Sverige konkluderte imidlertid med at opphevelsen av behovsprøving og kjøreplikt i liten grad påvirket tilbudet av drosjetjenester i distriktene (TØI, 2010). Dette forklares blant annet ved avhengigheten av kontraktkjøringen i spredt befolkede områder. Denne avhengigheten gjør det lite sannsynlig med etablering av aktører som ikke har fått kontraktkjøring på kort sikt. Studien fant også at flere kombinerte drosjekjøring med annet arbeid. Videre fant de at prisene økte, og at de økte mer i distriktene enn i de største byene. Ifølge TØI (2010) kan dette tyde på at drosjetilbudet i distriktene er mindre avhengig av selve behovsprøvingen, og mer avhengig av inntektsgrunnlaget og tilgangen på andre, offentlige inntektskilder.

Gjennomgangen over gir et overblikk over noen effekter av deregulering i andre land. Det er sannsynlig at noen av de samme effektene vil kunne gjøres seg gjeldende i Norge. Gjennomgangen viser imidlertid også at det er flere forhold som spiller inn. Ulike land har valgt ulike modeller og grader av deregulering og dette vil påvirke utviklingen i markedet. Geografiske og befolkningsmessige forhold har også stor betydning for drosjemarkedet og gjennomgangen viser at det kan være forskjell på hvordan en deregulering slår ut i for eksempel en storby og i distriktene.

Ifølge (TØI, 2010) finner Bekken og Longva i sin internasjonale sammenligningsstudie fra 2003 at ulike reguleringsformer vil ha ulike effekt i ulike befolkningsmessige og geografiske kontekster. De

mener derfor at det ikke finnes noen entydig optimal måte å regulere drosjenæringen på. Erfaringene fra Nederland og Sverige viser også at dereguleringen ikke hadde de effektene som var forventet på forhånd.

4. Hva skjer hvis antallsreguleringen av drosjeløyver faller bort?

I dette kapitlet gjør vi en vurdering av konsekvensene av å oppheve antallsbegrensningen av drosjeløyvene. Analysen gjøres basert på økonomisk teori, erfaringer fra deregulering i andre land og vurderinger av karakteristika ved det norske markedet. Vi fokuserer på hvordan et frislipp i antall løyver vil påvirke tilbudssiden i markedet, og prisene på drosjetjenester.

4.1 Fjerning av antallsreguleringen vil medføre behov for endringer i andre reguleringer

I det videre vil vi beskrive sannsynlige virkninger som vil oppstå dersom dagens antallsregulering av løyver faller bort. En naturlig følge av et slikt frislipp er etter vår vurdering at heller ikke kjøreplikten kan opprettholdes som i dag. Bakgrunnen er at løyvehaverne ikke lenger vil få noen kompensasjon, i form av en viss skjerming mot konkurranse, mot å påta seg forpliktelsen som kjøreplikten innebærer. Delingsøkonomiutvalget legger også til grunn at dersom man opphever behovsprøvingen så vil også den tilhørende kjøreplikten falle bort (NOU 2017: 4, 2017). I vedlegg 2 begrunner vi nærmere hvorfor vi anser det som lite realistisk å opprettholde en kjøreplikt samtidig som behovsprøvingen av løyver faller bort.

Utover at antallsreguleringen og kjøreplikten bortfaller er utgangspunktet for analysen at øvrige reguleringer av drosjemarkedet forblir som i dag. Dette innebærer at vi forsøker å isolere effektene av en opphevelse av antallsreguleringen og kjøreplikten.

Dersom en slik deregulering av antallsreguleringen og rent faktisk skulle bli gjennomført vil det bli nødvendig å se på hvordan dette endrer forutsetningene for reguleringer også på andre områder. Betydningen for andre reguleringer er ikke tema for denne rapporten. Vi peker likevel, der det er relevant, på noen utfordringer som vil kunne oppstå med hensyn til andre reguleringer, samt hvordan det vil kunne bli

⁸ Slik tilknytningsplikten er utformet i dag så innebærer den også en tilknytningsrett, dvs. at løyvehaver har rett til å tilknytte seg ønsket sentral. Sentralen har dermed ikke mulighet for å velge hvem som skal få tilknytte seg. Bortfall av antallsregulering og opprettholdelse av tilknytningsplikten vil derfor kunne medføre at sentralene i

behov for endringer i disse reguleringene. Dette innebærer blant annet at vi vil beskrive hvordan virkningene kan avhenge av maksprisreguleringer, og hvordan betydningen av slik prisregulering kan endre seg ved et frislipp av antallet løyver

En viktig bestemmelse hvor forutsetningene for reguleringen vil endres er tilknytningsplikten til sentral. Jf. beskrivelsen av høringsforslaget om endringer i yrkestransportlova i kapittel 2.2 er det i utgangspunktet foreslått å fjerne denne. Dersom man ikke fjerner tilknytningsplikten, men bare antallsreguleringen og kjøreplikten vil dette kunne medføre utfordringer for drosjesentralene.⁸ En analyse av virkningene knyttet til dette ligger utenfor rammene av dette oppdraget, men vil måtte hensyntas ved utforming av et eventuelt nytt regelverk.

4.2 En deregulering vil medføre betydelige endringer i markedene

Som beskrevet i kapittel 3.2 består drosjemarkedet av en rekke ulike segmenter når vi tar hensyn til geografi, tid og at det tilbys ulike typer drosjetjenester. Videre er det varierende etterspørsel og også ulike former for markedssvikt i de ulike markedssegmentene. Det innebærer at en endring i reguleringen av markedet vil kunne slå ulikt ut i ulike delsegmenter.

Det er sannsynlig at et frislipp i antall løyver vil ha effekter både på tilbudet og prisene i markedet. I det videre vil vi beskrive sannsynlige tilbuds- og prisvirkninger, og hvordan disse kan variere mellom ulike markedssegmenter. Vi vil også drøfte andre virkninger som kan oppstå, knyttet til kvalitet på tjenestene og eksterne virkninger som miljøeffekter og trafikk.

4.2.1 Tilbudsvirkninger

Dagens antallsregulering av løyver representerer en viktig etableringsbarriere i drosjemarkedet. Dersom denne oppheves, er det grunn til å anta at flere vil tilby drosjetjenester. Imidlertid vil tilbudsvirkningene sannsynligvis være forskjellige mellom attraktive og mindre attraktive markedssegmenter.

De enkelte løyvehaverne er private næringsdrivende som ønsker å maksimere sin profitt. Det er derfor sannsynlig at løyvehaverne i utgangspunktet vil søke å

mindre grad kan styre både sitt samlede tilbud i markedene og kvaliteten på tjenestene som leveres.

tilby sine tjenester i de mest lønnsomme markedssegmentene, det vil si på tidspunkt og i områder med høy etterspørsel. Høyest etterspørsel er det i de store byene, og på bestemte tidspunkt, det vil si morgen og ettermiddag på hverdager, og etter midnatt i helgene, jf. Figur 3-3.

Ved et frislipp av antall løyver er det altså sannsynlig at det vil bli en økt etablering i de større byene, der trafikkgrunnlaget generelt er høyere enn i tynt befolkede områder. Det kan være at både eksisterende og nye løyvehavere trekker mot byene fremfor å tilby sine tjenester i mindre tettsteder og i landlige områder. Hvorvidt dette vil fordre at eksisterende løyvehavere søker et nytt løyve vil avhenge av hvordan den nye ordningen utformes, det vil si om løyvene gis for bestemte områder eller om de gir tillatelse til å kjøre i større regioner eller i hele landet.

Videre er det sannsynlig at den enkelte løyvehaver vil søke å kjøre de mest lønnsomme turene innenfor området de opererer i. Det vil for det første innebære et større tilbud på tider i døgnet med stor etterspørsel, og for det andre at de mest trafikkunge delområdene innenfor løyveområdet vil prioriteres. En slik utvikling har man allerede kunnet observere i de såkalte piratdrosjemarkedene, som gjerne oppstår i perioder med underskuddstilbud av tradisjonelle drosjer. Erfaringen fra land som har deregulert viser også at en oppheving av antallsbegrensningen har medført en økning i antall taxier og en vridning av tilbudet mot passasjertunge tidspunkt og områder, jf. beskrivelsen av internasjonale erfaringer med deregulering i kapittel 3.5 og i vedlegg 1.

For å matche den varierende etterspørselen vil det sannsynligvis være flere løyvehavere enn tidligere som kun vil operere på deltid.⁹⁹ Deltidsløyvehavere/-sjåførere vil kunne maksimere sin omsetning ved å tilby sine tjenester i områder og på tidspunkt med høy etterspørsel. Dette vil gi en utvikling mot et større antall deltidssjåførere som opererer innenfor segmentene med størst trafikkgrunnlag, men som ikke betjener enkeltturer eller segmenter som isolert sett er ulønnsomme. Deltidssjåførene vil «spise av» lønnsomheten i de attraktive segmentene og dermed også redusere overskuddet til heltidssjåførene. I dagens ordning kan løyvehaver bruke overskuddet fra disse attraktive markedssegmentene til å kryss-subsidiere

⁹⁹ I dag er det i henhold til yrkestransportforskriften § 45 krav om at løyvehavere som hovedregel ikke skal ha annet hovedervert eller heldagsstilling. Det er imidlertid kjøreplikten som pålegger løyvehaver å ha bilen tilgjengelig hele eller på bestemte tider av døgnet. Ved bortfall av kjøreplikten antar vi at også hovedervertsbestemmelsen bortfaller. Dersom bestemmelsen blir stående vil den likevel ikke være til hinder for at løyvehaver kan velge å kun ha bilen tilgjengelig på de mest lønnsomme tidspunktene.

enkelte ulønnsomme turer som følger av kjøreplikten. I et nytt regime vil det imidlertid ikke være noen forpliktelse eller incentiver til å opprettholde tilbudet i disse segmentene. Dermed kan det også bli en utvikling der de som tidligere hadde drosjevirkosomhet som hovedervert går over til å operere på deltid.

I områder og tidsperioder der trafikkgrunnlaget er lavere kan vi dermed forvente en mindre økning eller en reduksjon av tilbudet. I områder eller tidsperioder det anses som bedriftsøkonomisk ulønnsomt å betjene er det sannsynlig at tilbudet faller bort. Dette kan eksempelvis være et tynt befolket distrikt med lange kjøreavstander¹⁰, eller visse timer på nattetid i store deler av landet. Det kan også gjelde enkeltturer innenfor ellers attraktive områder. Også innenfor eller i umiddelbar nærhet av de store byene kan det være markedssegmenter som ikke betjenes dersom det ikke påhviler noen kjøreplikt. Dette vil gjerne være i deler av byen som har relativt sett mindre etterspørsel enn mer sentrale deler av byen.

Eksempler på dette finner vi blant annet i Arna, nord for Bergen, der det har vært behov for å opprette egne løyver og en vaktordning som administreres av Bergen taxi (Hordaland fylkeskommune, 2016). Begrunnelsen har vært å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i Arna etter at kommunen ble slått sammen med Bergen. For å kompensere disse løyvehavere får de fortrinnsrett på bestilte turer i Arna. Også på Askøy har tilgjengeligheten av drosjetjenester blitt redusert etter at området ble innlemmet i samme kjøreområde som Bergen, og det diskuteres behov for en særskilt vaktordning også der. Tilsvarende eksempler finnes også i ulike deler av Akershus, som er et felles kjøreområde med Oslo. Eksempelvis i Ski og Follo har drosjetilbudet periodevis vært dårlig som følge av at drosjene prioriterer turer i Oslo.

I Bergen Taxi, Norgestaxi, og i andre store sentraler rundt om i landet er det også behov for en aktiv styring av drosjeflåten for å sikre et tilstrekkelig tilbud i hele området. En del sentraler har innført kompensasjonsordninger for å sikre at noen er villige til å betjene ugunstige markedssegmenter på ugunstige tidspunkt. Dette kan være fortrinnsrett på bestillinger som beskrevet i Bergen, en minstelønn for spesifikke skift eller også kryss-subsidiering mellom høyt og lavt prisede oppdrag. Videre er det vanlig

¹⁰ I distriktene er det også slik at kontraktmarkedet utgjør en stor del av markedet. I følge TØI (2010) utgjør det offentlige kontraktmarkedet i enkelte distriktskommuner så mye som 80 til 90 prosent av inntektene. I de største byområdene er den tilsvarende andelen 10 til 20 prosent. På slike steder er kanskje tilbudet av drosjetjenester mer avhengig av inntektene i kontraktmarkedet og mindre avhengig av behovsprøvingen. En oppheving av antallsbegrensningen vil derfor ikke nødvendigvis gi noe økt tilbud her.

blant sentralene å praktisere ulike sanksjoneringsformer dersom sjåførere ikke er villige til å påta seg ulønnsomme turer. Dette kan være gebyrer eller at sentralen i en viss periode ikke tildeler oppdrag til den aktuelle sjåføreren.

Eksempelene ovenfor illustrerer at det eksisterer markedssegmenter som ikke nødvendigvis vil få et tilfredsstillende tilbud dersom det ikke eksisterer noen kjøreplikt. Videre at disse markedssegmentene, enten det er områder, tidsperioder eller enkelturer, finnes både i distriktene og i byene. Det at det eksisterer slike markedssegmenter i Bergen, som er Norges nest største by med et stort trafikkgrunnlag, tilsier at slike delsegmenter finnes i de fleste deler av landet. Helt konkret illustrerer det at dersom antallsreguleringen og kjøreplikten bortfaller vil det kunne være vanskelig å opprettholde et tilfredsstillende drosjetilbud også i bynære strøk.

I denne sammenheng er det også viktig å ta hensyn til at Norge, i en europeisk målestokk, er et spesielt tynt befolket og langstrakt land med lavt trafikkgrunnlag de fleste steder. Statistikk over omsetning og antall turer i ulike områder, og eksemplene fra Bergen og Akershus, viser at man kun unntaksvis vil kunne regne med at et marked er stort nok til at det vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt å opprettholde et drosjetilbud til alle døgnets tider. Videre at relativ lønnsomhet har betydning, slik at et markedssegment som i norsk målestokk bør være relativt attraktivt, likevel kan fremstå lite attraktivt dersom det ligger i nærhet av mer trafikkferte områder. Dermed er det krevende å trekke en klar skillelinje mellom områder som vil kunne betjenes uten noen form for kjøreplikt og områder som vil ha behov for regulering for at tilbudet skal være tilstrekkelig. Det er en risiko for at det selv i de største byene som Oslo og Bergen vil være visse turer og delområder som vil være ubetjent eller ha svært lange ventetider på de minst trafikkerte tidene av døgnet.

4.2.2 Oppsummering av tilbudsvirkninger og behov for annen regulering

Oppsummert kan vi si at tilbudsvirkningene vil variere mellom ulike markedssegmenter, og vil avhenge av hvor lønnsomt segmentet fremstår relativt til andre relevante segmenter. I attraktive markeder vil tilbudet sannsynligvis øke, mens det vil reduseres i mindre attraktive markeder. I ulønnsomme markedssegmenter vil tilbudet bortfalle. Når det ikke lenger er en plikt for løyvehaverne til å betjene disse segmentene vil de som profittmaksimerende aktører heller prioritere å kjøre i mer attraktive segmenter eller ta ut fritid. Som vi har illustrert vil det eksistere ulønnsomme markedssegment i de fleste deler av landet, både i timer og delområder med lavt trafikkgrunnlag.

Analysen av tilbudsvirkningene viser dermed at det ikke vil være mulig å opprettholde et tilbud av drosjetjenester i hele landet ved et frislipp av antall løyver og bortfall av kjøreplikten. I så fall må det innføres en annen form for kompensasjonsordning som kan sikre at løyvehaverne er villige til å betjene bedriftsøkonomisk ulønnsomme markedssegmenter. Problematikken knyttet til manglende tilbud vil gjelde spotmarkedet og bestillingsmarkedet. I kontraktmarkedet er tilbudet i stor grad styrt gjennom innkjøp.

Gitt et ønske om å opprettholde et visst nivå av drosjetjenester vil det dermed være behov for regulering av tjenestetilbudet i både spot- og bestillingsmarkedet. Et naturlig alternativ til dagens modell er at det offentlige kompenserer for en fastsatt kjøreplikt gjennom statlig eller kommunalt kjøp. Dette vil ligne på ordningene som finnes i dag der offentlige myndigheter kjøper inn tjenester som skoleskys, pasientreiser og liknende i kontraktmarkedet.

En ordning med offentlige kjøp vil ikke nødvendigvis være noen enkel administrativ løsning relativt til dagens behovsprøvde løyveordning. Myndighetene må i et slikt alternativ først kartlegge markedssegmenter som ikke i tilstrekkelig grad betjenes i et marked med fri konkurranse. Dernest må det fastsettes et konkret behov og spesifikke krav til tjenestene som skal kjøpes inn, og det må kontrolleres av kravene oppfylles. En innkjøpsordning kan også gi opphav til statsstøtterettslige problemstillinger, blant annet knyttet til å dokumentere behovet for tjenestene i de ulike segmentene og at det ikke foregår ulovlig kryss-subsidiering mellom skjermede og konkurranseutsatte markeder.

4.2.3 Prisvirkninger

Det er vanskelig å si noe sikkert om hva som vil skje med drosjeprisene ved opphevelse av dagens antallsregulering av løyver og kjøreplikt. Basert på det vi vet om ulike former for markedssvikt i drosjemarkedet kan vi imidlertid gjøre noen antagelser. I tillegg kan vi se hen til erfaringer fra land som har deregulert drosjemarkedet. På samme måte som med tilbudsvirkningene vil prisvirkningene kunne variere mellom ulike markedssegmenter.

Normalt sett er det slik at økt tilbud vil føre til lavere priser i markeder med velfungerende konkurranse. Dermed skulle vi anta at prisene ville reduseres i segmenter der tilbudet øker, og motsatt, at prisene vil øke i segmenter der tilbudet reduseres. I så fall kunne vi sett for oss prisreduksjoner i attraktive segmenter, som bynære strøk i rushtid, og økte priser i mindre attraktive segmenter, som tynt befolkede områder, og nattestid på hverdager i store deler av landet. Som følge av de ulike formene for markedssvikt som er tilstede i drosjemarkedet, beskrevet i kapittel 3.4, vil

ikke dette nødvendigvis være utfallet i praksis. Prisivirkningene vil dermed også avhenge av hvilke former for markedssvikt som eksisterer i de ulike markedssegmentene, og i hvilken grad disse virker hemmende på priskonkurransen.

Som beskrevet i kapittel 3.4 er særlig spotmarkedet og bestillingsmarkedet beheftet med markedssvikter som kan svekke priskonkurransen. Dette inkluderer blant annet asymmetrisk informasjon og søke- og byttekostnader, som innebærer at kundene i praksis er mindre tilbøyelige til å reagere på endringer i prisene enn om de var fullt informert og hadde lave søke- og byttekostnader. Særlig i spotmarkedet er det grunn til å tro at et frislipp som gir økt tilbud ikke vil gi lavere priser. Erfaringer blant annet fra Sverige og Nederland viser at det kan være vel så sannsynlig at prisene går opp i dette markedet. Videre at prisene blir mer differensierte basert på etterspørselen i de ulike segmentene.

En årsak til eventuelle prisøkninger i spotmarkedet er at et økt tilbud også gir økte totale kostnader i markedet. Den samme etterspørselen betjenes nå av flere biler og sjåførere, det blir lengre køer på holdeplassene og lavere kapasitetsutnyttelse for den enkelte løyvehaver og sjåfør. Som følge av tilstedeværelsen av markedssvikter så vil løyvehaverne potensielt ha mulighet til å velte disse kostnadene over på kundene ved å øke sluttbrukerprisene, og dermed søke å opprettholde inntektgrunnlaget. De økte kostnadene kan også føre til økte priser i andre delmarkeder ettersom det gjerne er de samme løyvehaverne og sjåførere som betjener flere ulike segmenter.

Mens prisvirkningene i markedssegmenter der tilbudet øker er usikre, er det mer entydig hva som vil skje i markeder der tilbudet går ned. Her vil prisene sannsynligvis øke. I segmenter hvor det også eksisterer ulike former for markedssvikt kan prisene øke mer enn de ellers ville gjort, fordi kundene er mindre pris-sensitive enn i et velfungerende marked. Det er altså sannsynlig at prisene vil øke i områder og på tidspunkter som ellers anses som lite lønnsomme å betjene, eksempelvis i utkantstrøk, i bydeler med relativt lite trafikk og i en del timer på nattestid. Dette vil sannsynligvis gjelde i både spotmarkedet og bestillingsmarkedet.¹¹

Når det gjelder kontraktmarkedet, vil prisutviklingen være mer avhengig av konkurransen mellom tilbyderne i anbudskonkurransen, som gjerne er de ulike drosjesentralene. Det er svært usikkert hvordan et frislipp av antall løyver vil påvirke konkurransen

¹¹ I dag eksisterer det en refusjonsordning som innebærer at løyvehaver betaler redusert engangsavgift og merverdiavgift ved kjøp av kjøretøy som skal benyttes som ordinær drosje i minimum tre år. Ved et frislipp av antall løyver kan

mellom sentraler. Videre vil dette også i stor grad avhenge av om dagens tilknytningsplikt opprettholdes eller ikke. Vi går ikke nærmere inn på dette i denne analysen. I kapittel 3.4 har vi imidlertid beskrevet ulike former for markedssvikt som svekker konkurransen mellom sentraler – både nettverks-effekter og stordriftsfordeler. Dersom sentralene har markedsrett i anbudskonkurransene, vil kostnader som oppstår i drosjemarkedene, som følge av overetablering og lav utnyttelse av kapasiteten i enkelte delsegment, også kunne veltes over på kjøperne og/eller sluttbrukerne av tjenester i kontraktmarkedene.

4.2.4 Oppsummering av prisvirkninger og behov for annen regulering

Som det fremgår av drøftingen ovenfor er det vanskelig å si noe entydig om hvordan en deregulering vil virke på drosjeprisene.

I et normalt marked med velfungerende konkurranse er det etterspørsel og tilbud som fastsetter prisen. Når tilbudet øker, eller etterspørselen faller, så gir det lavere priser. Omvendt vil et en reduksjon i tilbudet eller en økning i etterspørselen tilsi høyere priser. Disse effektene finner vi også i drosjemarkedet, men her har vi i tillegg avdekket en rekke former for markedssvikt, jf. Tabell 3-2. Både asymmetrisk informasjon, byttekostnader og en eventuell utnyttelse av markedsrett som følge av svekket konkurranse mellom drosjesentraler trekker i retning av økte priser. I drosjemarkedet vil det derfor være to effekter som begge påvirker prisene; de vanlige markedsvirkningene som følger av at prisen er en funksjon av tilbud og etterspørsel og effekten av markedssviktene. Når tilbudet reduseres så trekker disse to effektene i samme retning, nemlig mot økte priser. Når tilbudet øker derimot, så trekker de to effektene i motsatt retning. Isolert sett trekker økningen i tilbudet i retning av reduserte priser. Markedssviktene på sin side trekker i retning av økte priser. Her vil priseffekten altså avhenge av hvilken av de to effektene som dominerer. Dette kan være ulikt i ulike delsegmenter, og priseffekten er derfor usikker. Hvorvidt en deregulering vil lede til økte eller reduserte priser totalt sett, er dermed også usikkert. I segmenter hvor etterspørselen er lav, eller ulike former for markedssvikt hemmer priskonkurransen i vesentlig grad, er det en imidlertid risiko for betydelige økninger i drosjeprisene.

Eventuelle urimelige økninger i prisene på drosjetjenester kan motvirkes ved bruk av maksprisreguleringer. I enkelte markedssegmenter kan slike

det være naturlig at denne ordningen vil bortfalle. Dette vil ytterligere kunne øke kostnadene knyttet til å opprettholde et drosjetilbud, og dermed også virke i retning av økte priser og/eller at færre markedssegmenter betjenes.

prisreguleringer dermed bli viktigere ved et frislipp av antall drosjeløyver, dersom det leder til høyere priser enn i dag. Eksempelvis kan dette fungere i markedssegmenter der utviklingen går i retning av overetablering, og høye priser for å dekke inn de økte kostnadene knyttet til dette. Bakgrunnen for bruk av et slikt virkemiddel er at målet om tilgjengelighet av drosjetjenester også må bety at det skal være mulig for kundene å skaffe seg transport til en rimelig pris.

Problemet med slike maksprisreguleringer er at flere markedssegmenter kan bli stående uten et fungerende drosjetilbud ettersom dette reduserer inntjeningsmulighetene for løyvehaverne. Enkelte mindre trafikkerte områder og tidspunkter vil kunne være lønnsomme å betjene dersom prisen kan settes fritt, men ikke dersom maksprisen hindrer dette. Som beskrevet under kapittelet om tilbudsvirkninger vil det ikke bestandig være mulig å opprettholde et ønsket tilbud dersom antallsbegrensningen og kjøreplikten bortfaller, og dette vil særlig gjelde ved opprettholdelse av makspriser. I denne type tilfeller må det i så fall innføres andre ordninger som kompenserer sjåførene for å kjøre bedriftsøkonomisk ulønnsomme turer. Alternativet kan være å akseptere svært høye priser, noe som heller ikke vil være i tråd med målet om et tilgjengelig tilbud for alle.

4.3 Andre virkninger

Utover tilbuds- og prisvirkningene drøftet ovenfor, vil et frislipp av løyvene og en opphevelse av kjøreplikten også kunne ha andre virkninger. Noen av disse skyldes tilstedeværelsen av negative eksterne virkninger.

I kapittel 4.2.1 fant vi at en oppheving av antallsbegrensningen sannsynligvis vil gi et økt tilbud i attraktive markeder, det vil si i områder og på steder hvor lønnsomheten er relativt høy. Et økt drosjetilbud er forbundet med noen negative eksterne virkninger som økte klimagassutslipp og lengre køer og mer tomgangskjøring ved sentrale knutepunkt og holdeplasser, som igjen er forbundet med lokal forurensning. Deler av disse negative virkningene internaliseres av løyvehaverne gjennom drivstoffavgifter i form av veibruksavgift og CO₂-avgift. Dersom ikke alle virkningene internaliseres vil imidlertid tilbudet av drosjetjenester kunne bli større enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

I kapittel 4.2.3 fant vi at priseffekten er usikker i markedssegmenter hvor tilbudet øker. Tilstedeværelse av markedssvikter og økningen i de totale kostnadene som følge av det økte antallet biler, kan gi økte priser. De samme effektene kan også trekke i retning av redusert kvalitet. Markedssvikter som asymmetrisk informasjon og byttekostnader gjør at kundene ikke nødvendigvis kan diskriminere mellom biler og sjåfører

med høy eller lav kvalitet. Videre vil løyvehaverne på samme måte som de kan øke sin inntjening ved å sette opp prisene, også kunne oppnå dette ved å redusere kvaliteten eller forringe arbeidsvilkårene for sjåførene. Erfaringen internasjonalt viser også at kvaliteten kan settes under press dersom antallsbegrensningen oppheves, og at det kan oppstå et behov for å oppstille strengere kvalitetskrav både til drosjeeiere, sjåfører og kjøretøy jf. kapittel 3.5.

Redusert kvalitet og forringende arbeidsvilkår vil ha betydning for omdømmet til taxicæringen og kan påvirke rekrutteringen. Dette vil igjen kunne forsterke negative effekter på kvaliteten. Tilsvarende vil en deregulering trolig føre til at flere aktører vil ønske å ha drosjevirkosomhet som en deltidsgeskjeft. Dette vil også kunne påvirke kvaliteten på tjenestene som leveres, ettersom kompetansen til sjåfører med drosjekjøring som hovedervert normalt vil være høyere.

Redusert tilbud og tilgjengelighet til drosjer i enkelte områder og på enkelte tidspunkt vil også redusere beredskapsfunksjonen drosjencæringen utgjør for folk med mer eller mindre akutte behov for transport. Eksempelvis transport til legevakt og sykehus etc som ikke dekkes av ambulansetjenester eller annet.

4.4 Oppsummering av virkninger og implikasjoner for reguleringsbehov

Et behov for å sikre tilgjengelighet av drosjetjenester, og tilstedeværelse av en rekke former for markedssvikt, tilsier at det er behov for offentlig regulering av drosjemarkedet. I dag er tilgjengeligheten av drosjetjenester sikret ved at det påligger en kjøreplikt på løyvehaverne. Dersom antallsreguleringen av drosjeløyvene faller bort, vil det etter vår vurdering være vanskelig å opprettholde en kjøreplikt som i dag. Bakgrunnen er at løyvehaver ikke lenger får noen motytelse, i form av en viss skjerming mot konkurranse, for å påta seg en kjøreplikt.

Det er vanskelig å si med sikkerhet hva som skjer dersom antallsreguleringen og kjøreplikten faller bort. Drosjemarkedet er ikke et homogent marked, og en deregulering vil kunne ha ulike effekter i ulike markedssegmenter, avhengig av etterspørselen etter drosjetjenester og tilstedeværelsen av markedssvikt i de ulike segmentene. Vi har identifisert noen forventede effekter i ulike typer markedssegmenter basert på økonomisk teori, karakteristika ved det norske drosjemarkedet, og internasjonale erfaringer med deregulering.

Vi forventer at tilbudet av drosjetjenester vil øke i områder og perioder med høy etterspørsel og reduseres i områder og perioder med lav etterspørsel og lav lønnsomhet. Dagens tilbud på steder og

tidspunkt med beskjedent inntektsgrunnlag vil reduseres eller forsvinne helt. En slik konsekvens understøttes av Konkurransetilsynet (2015), som legger til grunn i sin anbefaling at «enkelte distrikt vil kunne stå uten et drosjetilbud om behovsprøvingen avvikles». Den store variasjonen i etterspørsel mellom områder og tider indikerer etter vår vurdering at det vil finnes ulønnsomme markedssegmenter i store deler av landet, også innenfor eller i nærhet av de store byene.

Også delingsøkonomiutvalget peker på at bortfall av driveplikten kan svekke tilbudet i tynt befolkede områder, men flertallet mener ikke at virkningen er entydig (NOU 2017: 4, 2017). Flertallet peker på at målrettede tiltak kan vurderes dersom tilbudet i distriktene svekkes, men har ikke utredet konsekvensene av slike alternative tiltak. Mindretallet peker imidlertid på at et land med spredt bosetningsmønster er avhengig av å ha drosjer i beredskap. Mindretallet mener at å fjerne behovsprøvingen og kjøreplikten særlig i utkantområder vil kunne gi et vesentlig svekket tilbud, og i verste fall gå ut over liv og helse.

Effekten på pris er usikker. Internasjonal erfaring med deregulering peker i retning av økte tariffer i de fleste tilfeller og mer differensierte priser. I tråd med økonomisk teori forventer vi økte priser der tilbudet reduseres. I områder med økt tilbud vil tiltagende konkurranse virke i retning av lavere priser, mens økte kostnader og markedssvikter virker i retning av høyere priser. I segmenter hvor etterspørselen er lav, eller ulike former for markedssvikt hemmer priskonkurransen i vesentlig grad, er det en risiko for betydelige økninger i drosjeprisene.

Urimelige økninger i drosjeprisene kan motvirkes gjennom maksprisreguleringer. Imidlertid vil bruk av slike reguleringer også kunne øke antallet markedssegmenter som ikke vil betjenes i et deregulert marked.

Som følge av negative eksternaliteter vil en oppheving av antallsbegrensningen også kunne ha andre uønskede virkninger fra et samfunnsperspektiv. I byene vil det økte tilbudet i perioder med høy etterspørsel kunne gi økte miljøutslipp og økt trafikk som følge av flere biler med lavere kapasitetsutnyttelse, og mer tomkjøring og køer ved holdeplasser.

Analysen viser at dagens behovsprøvde løyveordning har en viktig funksjon for å oppfylle målsetningen om et tilgjengelig drosjetilbud i hele landet. Dersom antallsreguleringen oppheves vil det være behov for å innføre en alternativ kompensasjonsmekanisme som kan sikre at også markedssegmenter som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme betjenes. Et naturlig

alternativ vil være statlige eller kommunale kjøp av drosjetjenester. En slik ordning vil imidlertid kunne være krevende å forvalte og medføre økte utgifter over offentlige budsjetter.

Vedlegg 1: Drosjemarkedet i andre land

I dette vedlegget ser vi nærmere på drosjemarkedene i henholdsvis Sverige, Danmark og Nederland. Sverige og Nederland har begge deregulert sine drosjemarkeder, mens det i Danmark er inngått en avtale mellom regjeringen og opposisjonen om ny taxilov som vil liberalisere taximarkedet i Danmark.

Sverige

Dereguleringen i 1990

Sverige deregulerte taximarkedet i 1990. I følge (Nilsson, et al., 2013) så innebar dette i hovedsak følgende endringer:

- Den tidligere ordningen med behovsprøving ble fjernet og det ble innført fri etableringsrett.
- Tilknytningsplikten til en bestillingsentral ble fjernet
- Prisreguleringen ble fjernet til fordel for fri prissetting
- Skjerpet kontroll med skikkethet (Skårpt lämplighetsprövning)
- Særskilte krav angjeldende taksametre og prisinformasjon

Formålet med dereguleringen var å øke taxiernes forutsetninger for bedre service og tilgjengelighet, både geografisk og gjennom døgnet, å få økt konkurranse med rimeligere priser, å effektivisere oppdrags- og bestillingsvirksomheten, og å presse prisene for offentlig kjøp av taxireiser, for eksempel til transporttjenester, skoleskys osv.

Dereguleringen har medført endringer på en rekke forhold. Gjennomførte utredninger viser at prisene på private taxireiser har steget med mer enn konsumentprisindeksen (Nilsson, et al., 2013). I perioden 1997-2007 var den gjennomsnittlige årlige prisøkningen på nesten fire prosent, mot en årlig vekst i KPI på 2 prosent i samme periode. For offentlig betalte reiser har ikke prisene steget like mye, noe som kan være et tegn på at forbrukermakten er større ved anskaffelser enn ved enkeltreiser. Økningen i antall kjøretøy i samme periode, justert for befolkningsøkningen, var på 22 prosent.

Ifølge Nilsson et al. (2013) har imidlertid produktet taxireiser endret seg, først og fremst gjennom at ventetiden har blitt redusert. Samtidig har produktiviteten minsket, noe som i stor grad er et

resultat av flere biler. Det er ifølge Nilsson et al. (2013) ikke gjort noen utredninger av de samlede effektene av lavere produktivitet, høyere priser og bedre tilgjengelighet. De mener imidlertid at mye taler for at nettoytten er positiv pga. av de kostnadene kundene påføres når de må vente.

Nilsson et al. (2013) viser også til at det finnes indikasjoner på økt kriminalitet etter reformen, noe som blant annet kommer til syne gjennom urapporterte inntekter. Dette virker å skyldes at lønnsomheten i bransjen har gått ned (SOU 2016: 86). Det påstås også at en effekt av dereguleringen er at det har oppstått en oligopol situasjon i markedet istedenfor økt konkurranse (ibid.).

En tydelig negativ effekt av dereguleringen var at det åpnet for mange useriøse selskap som villedet kunder med urimelige priser og som heller ikke betalte skatt og avgifter i tråd med det de skyldte (SOU 2016: 86). Dette har bidratt til å skade bransjens rykte. Det har imidlertid blitt tatt grep for å redusere dette problemet (ibid.).

I følge SOU 2016: 86 er statusen i dag at det finnes en overetablering av taxier i visse storbyregioner, mens det finnes for få, eller ingen kjøretøy, i visse landsbyområder. Overetableringen medfører lavt belegg for taxiene.

Taxi och samåkning - i dag, i morgon och i övermorgon

Med bakgrunn i at det svenske taximarkedet ble vurdert å ikke fungere tilstrekkelig bra, besluttet regjeringen i juli 2015 å få gjennomført en offentlig utredning av et skjerpet regelverk for taxibransjen. Regjeringen viste til at mange sjåførere har dårlig arbeidsvilkår, og at det særlig i storbyene er vanskelig å velge rett taxi (Johansson, 2015). Seriøse selskap risikerer å bli utkonkurrert av useriøse selskap. Regjeringen mener det er viktig å skjerpe regelverket for å sikre kundene og førernes trygghet, men også av hensyn til Sveriges stilling som handelspartner og besøksland. Regjeringen mener også det vil være et bidrag til å nå målet om EUs laveste arbeidsløshet innen 2020.

Utredningen skulle se på om og hvordan bruk av taksameter kan gjøres obligatorisk, og om å se på muligheten for å definere en ny kategori av taxilignende virksomhet uten taksameterkrav. Videre skulle det vurderes hvordan man kan definere hva som utgjør samkjøring og hva som utgjør ren taxivirksomhet. Det siste fordi det har oppstått et problem med taxilignende samkjøringsfunksjoner som skjer på rent kommersielt grunnlag.

Sammen med nye regler som allerede har trått i kraft håper regjeringen at de forslagene som følger av utredningen vil gi et bedre fungerende marked.

Regelendringene som det vises til er regler som gjør at politiet kan avregistrere eller konfiskere nøklene til kjøretøy som ikke er trafiksikre, regler som gjør at kunder må få oppgitt prisen på forhånd dersom sammenligningsprisen overstiger 500 kroner, og nye krav om regnskapsentre i taxibransjen.

SOU 2016: 86 *Taxi och samåkning - i dag, i morgon och i övermorgon* ble overlevert 30. november 2016. Utredningen har vært på høring med frist 13. mars 2017, men regjeringen har ikke ferdigbehandlet saken ennå.

Danmark

Dagens taxiregulering i Danmark

Danmark har, i likhet med Norge, en ordning med behovsprøving av taxitillatelse (Transportministeriet, 2013). Tillatelsene gis av kommunestyret (kommunalbestyrelsen) i den enkelte kommune. Kommunestyret fastsetter det totale antall tillatelse for sin kommune for å sikre et tilfredsstillende tilbud i området. Kommunene fastsetter antall tillatelse ut i fra en skjønnsmessig vurdering, og tillatelsene gis for et tidsrom på opptil 10 år.

Det er knyttet en rekke geografiske begrensinger til tillatelsene, og kjøringen skal i utgangspunktet være i tilknytning til den kommunen hvor tillatelsen er utstedt. For kommuner med ti taxier eller mer er det krav om å opprette og tilknytte seg et bestillingskontor som skal motta og fordele bestillinger. I kommuner uten bestillingskontor kan det inngås en avtale om en telefonvaktordning for å sikre døgnbemanning, og kommunene kan også pålegge en slik ordning dersom det er problemer med å sikre en tilfredsstillende betjening gjennom døgnet. Kommunene fastsetter også maksimaltakster for taxikjøring, takster for timekjøring og eventuelle tillegg til maksimaltakstene.

Avtale om ny taxilov

Danmarks regjering og danske opposisjonspartier har inngått avtale om en ny taxilov som liberaliserer taxinæringen. Regjeringen la fram forslaget til en modernisering av loven i desember 2016 (Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2016).

Utgangspunktet for forslaget er ifølge regjeringen en utvikling i det danske taximarkedet som ikke er holdbar. Det har vært en tilbakegang i taxibransjen og antall taxier har falt kraftig, jf. Figur . I noen områder, særlig i landdistrikter, er det ikke lenger

mulig å bestille en taxi. Kravet om døgnbemanning får mange små taxieiere til å oppgi sin virksomhet. Samtidig har det vokst fram et ulovlig og uregulert taximarked, særlig representert ved Uber.

Regjeringen ønsker å legge til rette for de mulighetene som følger av nye forretningsmodeller og digitale teknologier, men det er like fullt fortsatt behov for å regulere. Regjeringen ser derfor behov for en balansert modernisering av regelverket.

I hovedtrekk så innebærer den nye modellen at antallsbegrensingen oppheves og at alle som oppfyller generelle vandelskrav får rett til å få en tillatelse. Videre oppheves den geografiske begrensingen slik at hele Danmark blir ett felles marked. I dag kan tillatelse kun utdeles til juridiske personer, men i framtiden skal også selskaper kunne drive taxivirksomhet.

Figur 0-1: Utviklingen i antall taxier i Danmark



Kilde: Transport-, Bygnings-, og Boligministeriet

Det skal også innføres krav om at salg av kjøring til private skal skje via en taxivirksomhet, et såkalt «kørselskontor». Det kreves tillatelse for å drive slike kørselskontoret. For å sikre seriøse aktører og ordnede forhold oppstilles det krav for å kunne få en slik tillatelse. Taxiene får tilknytningsplikt, men kørselskontoret kan selv velge hvem som får lov til tilknytte seg. I landdistriktene kan det dispenseres fra kravene knyttet til kørselskontor slik at det blir billigere og enklere å etablere taxivirksomhet der.

Til slutt så oppheves den nåværende betjeningsforpliktelsen, og taxivirksomheten skal selv velge hvilken service de vil tilby med hensyn til åpningstider, geografisk dekningsområde og tilbudte tjenester.

Forhold knyttet til skattelegging, forbrukerbeskyttelse og trafiksikkerhet reguleres også, jf. Figur .

Figur 0-2: Kontroll med skatt, forbrukerbeskyttelse og trafiksikkerhet skal opprettholdes.

	GADETURE	BESTILTE TURE
SKAT	Taxameter og indberetning af data	Indberetning af data og betaling via kørselskontor
FORBRUGEREN	Maksimal pris	Forudgående aftale om pris
TRAFIKKEN	Årligt bilsyn og førerkort	

Kilde: Transport-, Bygnings- og Boligministeriet

Nederland

I likhet med Sverige har Nederland deregulert taximarkedet. Dette skjedde i 2000. Formålet med dereguleringen var å styrke taxiens rolle i persontransporten, forbedre markedsmekanismene og å øke konkurransen (Baanders & Canoy, 2010).

Taximarkedet i Nederland før dereguleringen

Før markedet ble deregulert hadde Nederland et behovsprøvd system hvor de 12 provinsene var ansvarlig for å utdele lisenser med utgangspunkt i en vurdering av etterspørsel og muligheten for lønnsom taxivirksomhet (Baanders & Canoy, 2010).

Myndighetene regulerte også takstene, og det var oppstilt kvalitetskrav for operatørene, sjåførene og bilene. Tillatelsene ble gitt for en enkelt sone og det var ikke lov å plukke opp passasjerer utenfor denne.

Etter en evaluering av loven om passasjertransport av 1988 (Wet personenvervoer) konkluderte myndighetene med at det var for vanskelig å få tilgang til markedet og at beskyttelsen av eksisterende operatører var for sterk (ibid.) Markedsverdien av tillatelsene ble ansett å være for høy sammenlignet med kostnadsstrukturen. Man vurderte også at båndene mellom de lokale myndighetene og bransjen var for tette og at sentralisering ville løse dette.

Dereguleringen

Gjennom dereguleringen ble antallsbegrensingen på løyver fjernet. Myndighetene forventet at ved å fjerne etableringshinderet ville konkurransen øke og operatørene ville tilpasse seg kundenes preferanser i større grad (Baanders & Canoy, 2010). Økt kvalitet,

¹² Baanders og Canoy (2016) påpeker at det ikke er alle land som regner alle disse segmentene som en del av taximarkedet. I Frankrike og UK holdes for eksempel kontraktmarkedet utenfor. I UK og USA er det bare

lavere priser og mer innovative tjenester skulle få folk til å velge taxi.

Utdelingen av taxilisenser ble sentralisert med nasjonale tillatelser, men det er åpnet for regionale forskjeller når det gjelder enkelte krav, for eksempel lokalkjennskap (SOU 2016: 86). Hver taxisjåfør må også ha en taxisjåførlegitimasjon.

Det er fri prissetting, men det er fastsatt en maksimalpris. I følge Baanders & Canoy (2010) skulle maksimaltaksten i første omgang gjelde i overgangsperioden 2000-2002, men som følge av en uventet økning i prisene så fortsatte man med en maksimaltakst. Det er også en obligatorisk tariffstruktur.

I noen større byer er det lokale regler om at alle med taxilicens må tilhøre en godkjent taxisentral med minst 50 kjøretøy og 100 sjåførere (SOU 2016: 86). Hensikten med dette er å kunne oppstille kvalitetsmål om for eksempel bilstandard, språkkunnskap og lokalkjennskap. Bare kjøretøy som tilhører en slik organisasjon får plukke opp passasjerer fra taxiholdeplasser.

Det nederlandske taximarkedet er delt i flere segmenter. Det skilles mellom kontraktmarkedet og det øvrige markedet. Kontraktmarkedet server for det meste kunder med spesielle behov som handikappede og gamle, men også hoteller osv. Det øvrige markedet er delt i to. Forhåndsbestilte biler som reserveres gjennom en sentral, og «gatetaxier» som også får plukke opp kunder på holdeplasser og på gaten (Baanders & Canoy, 2010).¹² De sistnevnte må ha taksameter (SOU 2016: 86).

De ulike segmentene har ulike insentiver. De forhåndsbestilte bilene har insentiver til å yte god service slik at kunden velger å bruke samme taxisentral igjen (Baanders & Canoy, 2010). Det er imidlertid kun de taxisentralene som er selskap med ansatte sjåførere som kan fastsette tariffene og reklamere for disse. Sentraler som er organisert som sammenslutninger av taxieiere og små firmaer, noe som er hovedregelen i de store byene, kan i henhold til konkurranselovgivningen ikke avtale felles priser fordi de regnes som selvstendig næringsdrivende (ibid.).

For gatetaxiene er det annerledes. I dette markedet er det lite sannsynlig at taxisjåfør og kunde møtes igjen, og kunden har derfor liten forbrukermakt (ibid.).

Kundene ender ofte opp med den taxien som tilfeldigvis er der, eller som er først i køen. Taxiene

«gatebilene» som regnes som taxier, disse tilsvarer for eksempel «yellow cabs» i New York, og «black cabs» i London).

kan derfor ikke tiltrekke seg kunder ved å sette ned prisen, men kan øke inntekten ved å redusere kvaliteten og derigjennom kostnadene.

Tabell oppsummerer utviklingen i 2003 i henholdsvis hele landet og de fire største byene, og sammenligner dette med hva myndighetene forventet. Tabellen dekker ikke kontraktmarkedet. Tabellen viser at utviklingen ikke har vært slik som myndighetene forventet. Stikk i strid med forventningene så har blant

annet prisene økt mens kvaliteten ikke har blitt høyere. En senere evaluering i 2008 viste utviklingen i priser fram til og med 2005. Denne fant at den reelle prisøkningen var på om lag 10 prosent rett etter dereguleringen, og at prisene deretter holdt seg på dette høyere nivået (Baanders & Canoy, 2010). Omsetningen har også økt, men som følge av økte priser og ikke som følge av økt etterspørsel. I de fire største byene falt omsetningen på tross av økte priser.

Tabell 0-1: Indikatorer for taximarkedet i 2003 sammenlignet med myndighetenes forventninger av deregulering

Nr	Indicators	Expectation in 1996	Actual development up to 2003	
			Nationwide	In the four main cities
output				
1	market access cost	lower	low costs	low costs
2	market throughput	many new entrants, exit of some	dynamics, many new entrants, exit of many	dynamics, many new entrants, exit of many
3	supply differentiation	more choice	some development	some development
4	quality judgement	improvement	no improvement	no improvement
5	efficiency	improvement	slight improvement	no improvement
6	payload	increase	slight increase	slight decrease
outcome				
7	taxi use	increase in trips and in passenger-kms	decrease in trips, increase in passenger-kms	decrease in trips and in passenger-kms
8	average fare development	decrease	increase in line with costs, largely above inflation	increase in line with costs, largely above inflation
9	mode split	larger share of taxi	no change	no change
side effects				
10	operator turnover	increase by more demand, lessened by lower prices	increase by higher prices, not higher demand	decrease by lower demand, despite higher prices
11	taxi industry employment	increase by more demand, lessened by higher efficiency	increase by increase in passenger-kms	increase by increase in capacity despite decrease in passenger-kms

Kilde: Baanders og Canoy, 2010. Tabellen dekker gatetaxier og forhåndsbestilte biler, men ikke kontraktmarkedet

Tabellen viser også at det var dynamikk når det gjelder aktører i markedet, mange gikk inn i markedet, men mange gikk også ut. Antallet drosjer økte likevel med 50 prosent i de fire årene fra 1999 til 2003 (Baanders & Canoy, 2010). Denne økningen inkluderer også kontraktmarkedet, som ikke er inkludert i Tabell 0-1,

, men økningen i det øvrige markedet har vært størst (ibid.). Samtidig opplevde man et fall i antall turer og antall passasjerer, mens antall kilometer kjørt med passasjer økte (ibid.). Dette synes å tyde på at turene ble lengre. De fire største byene opplevde både en reduksjon i antall turer og i antall kilometer med passasjer.

Vedlegg 2: Begrunnelse for at frislipp av antall løyver vil måtte innebære at kjøreplikten bortfaller

I analysen har vi lagt til grunn at kjøreplikten bortfaller sammen med antallsreguleringen av løyver. Bakgrunnen er at det ikke vil være realistisk å opprettholde en kjøreplikt uten å også skjerme løyvehavers inntekt gjennom en antallsbegrensning i antall løyver, eller innføre en annen form for kompensasjon for å påta seg en kjøreplikt. I dette vedlegget utdyper vi dette.

Man kunne tenke seg en situasjon der myndighetene ønsker å oppheve antallsbegrensningen på løyver, men samtidig ønsker å opprettholde kjøreplikten for å sikre et tilstrekkelig tilbud av drosjer i hele landet og til enhver tid. Med en slik regulering vil man fortsatt kreve at alle som tildeles løyver i et bestemt område må betjene områdets kunder hele døgnet, eller til bestemte tider dersom løyvehaver er tilknyttet en sentral. I praksis vil det imidlertid være krevende å opprettholde en slik regulering.

Som beskrevet i kapittel 3.3 kan dagens løyveordning ses på som en slags kontrakt mellom myndighetene og løyvehaver. Løyvehaver forplikter seg til å utføre noen bestemte samfunnsoppgaver, nærmere bestemt å betjene den fluktuierende etterspørselen etter drosjetjenester i et bestemt område, uavhengig av om de enkelte turene er bedriftsøkonomisk lønnsomme eller ikke. Motytelsen er at antallsbegrensningen gir en viss sikkerhet for løyvehavers inntekt gjennom å forhindre at for mange andre kan ta del av overskuddet på de lønnsomme turene.

Dersom antallsbegrensningen oppheves, vil verdien et løyve har i dag reduseres. Årsaken er at løyvet ikke lenger vil gi løyvehaver noen eksklusiv rett til å betjene det definerte området. Samtidig vil løyvehaver fortsatt være underlagt en kjøreplikt, og vil dermed måtte påta seg en risiko ved å forplikte seg til å betjene ulønnsomme turer på ugunstige plasser eller tidspunkter. I dagens ordning har løyvehaver visshet om at dersom inntekten skulle falle til et nivå som gjør det umulig å livnære seg av drosjeyrket, så vil myndighetene kunne nedjustere antall løyver for å øke inntekten til den enkelte løyvehaver. Dette reduserer risikoen ved å påta seg en forpliktelse om å betjene alle segmenter av et marked betydelig. I en situasjon hvor myndighetene ikke lenger kan regulere antall løyver vil denne risikoen fremstå betydelig større for løyvehaver.

En konsekvens av dette kan være at en del områder vil anses som såpass ugunstige, eller risikofylte å betjene, at ingen vil ønske å ha løyver i disse områdene. Eksempelvis kan dette være områder der det kun er rom for et fåtall drosjer, og der etablering av én ny aktør vil kunne fjerne inntektsgrunnlaget for de eksisterende, og i særdeleshet muligheten til å kryss-subsidiere ulønnsomme turer med overskuddet fra lønnsomme turer. Ved en antakelse om at markedet kun består av rasjonelle aktører, med perfekt informasjon om fremtidig inntektspotensial, vil en slik etablering ikke finne sted. Imidlertid vil ikke denne antagelsen være oppfylt i praksis, og risikoen for etablering fra andre aktører, med overdrevet tro på markedsgrunnlaget, vil kunne avskrekke alle fra å søke løyve i et slikt område.

Dersom antallsbegrensningen fjernes og kjøreplikten opprettholdes, mister dermed myndighetene et viktig verktøy for å sikre et alltid tilstedeværende tilbud i hele landet. I dag kan myndighetene både endre områdeinndeling og ta hensyn til hvordan lønnsomheten ser ut i næringen gjennom å utstede flere eller færre løyver. I et nytt regime vil ikke myndighetene lenger kunne justere antall løyver for å sikre lønnsomhet, og dermed tilbudet, i ulike områder. Det vil dermed kunne bli nødvendig å endre inndelingen i løyveområder for å søke å gjøre det bedriftsøkonomisk gunstig å påta seg en kjøreplikt. Dette vil være en krevende regulatorisk oppgave som fordrer svært god innsikt og oppdatert informasjon om tilbud og etterspørsel i ulike delsegmenter av markedene. Videre betyr det at myndighetene mister frihetsgrader i fastsettelsen av løyveområder, og muligheten til å ivareta andre hensyn, som ventetider for kundene og konkurranse- og miljømessige forhold.

Makspriser vil også virke inn på lønnsomheten av å betjene et bestemt område. Det vil være krevende å fastsette «riktige» kombinasjoner av løyveområder og makspriser hvor løyvehaver oppfatter at det er balanse mellom pliktene som påligger og mulighetene for inntjening. Eksempelvis kan det være at et løyveområde som i dag vurderes som lønnsomt gitt dagens makspriser og løyveordning, ikke vil vurderes som lønnsomt gitt den samme maksprisen i en ny konkurransesituasjon. Samtidig vil det ved frislipp av antall løyver også kunne være økt behov for bruk av maksprisregulering for å sikre kundene mot urimelige økninger i prisene i enkelte markeder, jf. drøfting av prisvirkninger i kapittel 4.2.3.

En annen konsekvens kan være at det blir vanskelig å håndheve kjøreplikten selv om den opprettholdes. I en

situasjon der verdien av løyvene er redusert, og der løyvehaver uansett vil kunne søke om et nytt løyve et annet sted, vil det potensielle inntektstapet ved å miste et løyve være lavere enn tidligere. Dette reduserer løyvehavers insentiver til å oppfylle kravene som er knyttet til å beholde løyvet og øker risikoen for opportunistisk atferd. Eksempelvis kan løyvehaver legge økt vekt på å maksimere overskudd og mindre vekt på å oppfylle plikten om å være tilgjengelig i alle markedssegmenter. I et regime som i dag vil dette være en kortsiktig strategi dersom løyvehaver blir fratatt sitt løyve. Imidlertid kan dette være en langsiktig profittmaksimerende strategi i et regime der løyvehaver kan forvente å bli tildelt et nytt løyve i et annet område dersom eksisterende løyve blir inndratt.

Implikasjonen av drøftingen over er at det vil være vanskelig for myndighetene å stille krav om den ønskede tilgjengeligheten av drosjetjenester, samtidig som behovsprøvingen av antall løyver bortfaller.

Generelt vil det være vanskelig å stille krav til private aktører om å yte tjenester som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme uten å gi noen form for motytelse. Altså vil det være behov for å innføre en annen form for kompensasjon dersom kjøreplikten, eller en tilsvarende plikt, skal opprettholdes i et regime uten antallsbegrensning av løyvene. Det er nettopp antallsbegrensningen som gir en sikkerhet for løyvehavernes inntekt og som dermed sikrer at det finnes villighet og insentiver til å påta seg det definerte samfunnsoppdraget og oppfylle forpliktelsene som ligger i løyvet.

I vår analyse har vi derfor som utgangspunkt lagt til grunn at både antallsbegrensningen av løyver og kjøreplikten oppheves, mens resterende reguleringer består. Som beskrevet over vil det imidlertid kunne bli behov for endringer også i andre reguleringer, eksempelvis tilknytningsplikten, dersom man faktisk velger å fjerne antallsreguleringen.



Referanser

- Baanders, A. & Canoy, M., 2010. *Ten years of taxi deregulation in the Netherlands - the case for re-regulation and decentralisation*, Henley-in-Arden: Association for European Transport.
- ECON Analyse, 2005. *Behovsprøving av drosjeløyver - en nødvendighet for distrikts-Norge?*, Oslo: ECON Analyse.
- ESA, 2017. *Reasoned opinion delivered in accordance with Article 31 of the Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice concerning certain provisions of Norwegian law governing access of transport operator*, Brussel: ESA.
- Hordaland fylkeskommune, 2016. *Drosjereglement for Bergne køyreområde*. Bergen: Hordaland fylkeskommune.
- Johansson, I. A., 2015. *Regjeringen.se*. [Internett] Available at: <http://www.regeringen.se/debattartiklar/2015/07/regelverket-for-taxi-bor-skarpas/> [Funnet 21 April 2017].
- Konkurransetilsynet, 2015. *Et drosjemarked for fremtiden*, Bergen: Konkurransetilsynet.
- Konkurransetilsynet, u.d. Forskrift 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn. s.l.:s.n.
- Konkurrencestyrelsen, 2008. *Konkurrenceregulering 2008*, København: Konkurrencestyrelsen.
- Menon og Oslo Economics, 2011. *Behovsprøving av drosjeløyver i Oslo og Akershus, s.l.: s.n.*
- Nilsson, J.-E. et al., 2013. *Regelförändringar i transportsektorn. Effekter av omregleringar inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning*, Linköping: vti.
- NOU 2017: 4, 2017. *Delingsøkonomien - utfordringer og muligheter*, Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Samferdselsdepartementet, 2016. *Høyringsnotat - Framlegg til endringer av yrkestransportlova*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- SOU 2016: 86, 2016. *Taxi och samåkning - i dag, i morgon och i övermorgon*, Stockholm: Näringsdepartementet.
- Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2016. *Taxi til fremtiden - Regeringens udspil til modernisering af taxilovgivningen*. København: Transportministeriet.
- Transportministeriet, 2013. *Betænkning 1542 fra udvalg om erhvervsmæssig befordring i personbiler*. København: Transportministeriet.
- TØI, 2010. *Drosjetilbudet i distriktene etter omleggingen av pasienttransporten i 2004*, Oslo: TØI.
- TØI, 2010. *Omreguleringer i drosjemarkedet - hvilke alternativer finnes og hva blir konsekvensene?*, Oslo: TØI.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vikta
0117 Oslo