

Samferdselsdepartementet
Kollektivtransport- og baneavdelingen
v/avdelingsdirektør Anne-Lise Junge Jensen og seniorrådgiver Marianne Engeset Kristing
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Sendes kun per e-post: postmottak@sd.dep.no

Oslo, 21. desember 2018

HØRINGSSVAR VEDRØRENDE FORSLAG OM ENDRINGER I DROSJEREGULERINGEN – OPPHEVING AV BEHOVSPRØVINGEN MV.

1 INNLEDNING

Norges Taxiforbund avdeling Oslo, Oslo Taxi, Christiania Taxi AS og ByTaxi AS (heretter «vi»), viser til Samferdselsdepartementet (heretter «SD») sitt høringsbrev og høringsnotat av 1. oktober 2018. I høringsnotatet presenterer SD forslag til endringer i drosjereguleringen, herunder bl.a. oppheving av behovsprøvingen (antallsbegrensning) og sentraltilknytningsplikten. Under følger vårt felles høringssvar til SDs forslag.

2 KORT OM UNDERTEGNEDE

2.1 UNDERTEGNEDE REPRESENTERER ET BREDT SPEKTER AV INTERESSER I DROSJENÆRINGEN

Drosjemarkedet er ikke et homogent marked, men består av flere ulike delmarkeder som gjerne deles i følgende hovedgrupper:

- **gateturmarkedet**, som omfatter kjøring av enkeltturer fra holdeplass eller enkeltturer praiet på gata,
- **bestillingsmarkedet**, som omfatter kjøring av enkeltturer etter bestilling, og
- **kontraktsmarkedet**, dvs. kjøring basert på langsiktige, offentlige eller private avtaler med store kunder som kan være fremforhandlet eller vunnet etter forutgående anbuds- eller forhandlingsprosess.

Gateturmarkedet er det vi normalt forbinder med drosjetransport i det daglige. Gateturmarkedet (også kalt spotmarkedet) og deles i ulike markedssegmenter, basert på hvilken måte kunden fikk tilgang til turen:

- drosjer som tas fra drosjeholdeplass,
- drosjer som tas fra knutepunkter, som jernbanestasjoner, båtanløp eller ved flyplass, og
- drosjeturer som er praiet på gata.

Som det vil fremgå av presentasjonen av undertegnede i punkt 2.2 – 2.5 under, utgjør gateturmarkedet en stor andel av det totale drosjemarkedet i dag.

Bestillingsmarkedet deles inn i ulike delmarkeder basert på hvordan bestillingen er foretatt, herunder bestilling fra sentral, fra sjåfør, via telefon, mobil applikasjon, nettside, chatbot e.l. Det er med andre ord i bestillingsmarkedet at mobile applikasjoner kan benyttes, og ikke i gateturmarkedet som er omtalt over. Det er derfor viktig å erkjenne at utfordringene i gateturmarkedet ikke kan løses ved ulike former for mobile applikasjoner.

Kontraktsmarkedet er drosjetransport basert på langsiktige avtaler mellom store kunder og en drosjesentral. Kontraktsmarkedet deles inn i et privat og et offentlig kontraktsmarked, avhengig av om private aktører eller det offentlige er kontraktsmotpart. Det offentlige kontraktsmarkedet består igjen av mange undersegmenter, og dekker et vidt spekter av transporttyper (transport av skolebarn, syketransport, transport av eldre, TT-kjøring, TT-rullestolkjøring, kommunal transport etc.).

Det norske drosjemarkedet består med andre ord av et **stort antall delmarkeder**. Som det vil fremgå av presentasjonen av undertegnede i punkt 2.2 – 2.5 under, tilbyr Oslo Taxi, Christiania Taxi AS og ByTaxi AS til sammen drosjetjenester i samtlige av de ovennevnte delmarkedene.

Dessuten vil det fremgå av punkt 2.2 – 2.5 at **sentralene er av svært ulik størrelse** med hensyn til antallet tilsluttede løyver. I tillegg til de tre sentralene, er dessuten Norges Taxiforbund avdeling Oslo en av de undertegnede. Også **løyvehavernes interesser** er dermed representert i dette høringsbrevet. Til sammen representerer undertegnede med andre ord **et bredt spekter av interesser i drosjenæringen**.

2.2 NORGES TAXIFORBUND AVDELING OSLO

Norges Taxiforbund Avdeling Oslo ble grunnlagt i 1912 og er en fylkesavdeling i Norges Taxiforbund. Fylkesavdelingen har 784 medlemmer, og har som formål å ivareta medlemmenes felles faglige, næringspolitiske, yrkesmessige og sosiale interesser. I tillegg er fylkesavdelingen og dets medlemmer underlagt Norges Taxiforbunds vedtekter. Visjonen til forbundet er at norsk drosjenæring skal fremstå som en seriøs bransje med høyt aktede og tilfredse utøvere som tilbyr effektiv, komfortabel, sikker og miljøvennlig persontransport med høy kvalitet i sine lokalmiljøer. Forbundet arbeider også med å gi publikum bedre oversikt over drosjepriser. Som en del av dette arbeidet, utviklet blant annet forbundet en kalkulator for prissammenlikning i 2013. Denne er tilgjengelig på www.taxikalkulator.no.

2.3 OSLO TAXI

Oslo Taxi ble grunnlagt i 1921 og er Oslos eldste og Norges største drosjesentral. I Oslo har bystyret bestemt at den største drosjesentralen ikke kan ha mer enn 50 % av det totale antallet løyver i Oslo. Per i dag er det totale antallet ordinære drosjeløyver i kommunen 1 780. Av disse er 890 ordinære løyver tilknyttet Oslo Taxi. I tillegg har Oslo Taxi 91 tilsluttede reserveløyver.

I 2017 omsatte Oslo Taxi for ca. 1,37 milliarder NOK. Av dette utgjorde omtrent 11 % kontantomsetning (sedler og mynter). Videre kjørte selskapet omtrent 4,4 millioner drosjeturer i 2017. Av disse var 1,65 millioner gateturer (enkeltturer fra holdeplass, knutepunkter eller gateprøying), hvilket utgjør totalt 38 % av Oslo Taxis totale antall drosjeturer.

For øvrig opererer Oslo Taxi i det private og offentlige kontraktsmarkedet, med bl.a. skolekjøring, kjøring med TT-kort, TT-rullestolkjøring og legevaktkjøring. Oslo Taxi har også et stort antall private aktører i sin kundeportefølje, for eksempel hoteller og bedrifter av ulik størrelse. Oslo Taxi tilbyr også bestilling av drosjetjenester gjennom telefon, web, den mobile applikasjonen TaxiFix og gjennom TaxiFix-nettbrett som er utplassert hos ulike bedrifter og hoteller. Applikasjonen TaxiFix ble opprettet i 2012, og har som et viktig satsningsområde å inngå partnerskap for å integrere betalingsløsningene i andre plattformer. Et eksempel på dette er reiseregningsleverandøren ETN Networks, som kan motta kvitteringsdata for sine kunder automatisk ved bruk av TaxiFix.

På www.oslotaxi.no ble det tidligere i år også lansert en chatbot som heter Mimi. Mimi kan, basert på kunstig intelligens-teknologi, gi tilgang til drosje, prisestimer og kan svare på flere spørsmål. I tillegg til å få «opplæring», lærer Mimi hver gang hun benyttes.

Videre har Oslo Taxi nylig inngått partnerskap med den raskt voksende utelivsappen Moodie. Moodie er en sosial plattform der applikasjonsbrukeren kan chatte med venner og finne informasjon om arrangementer, utesteder og andre urbane tjenester. Moodie har en integrert funksjon som kalles «Moodie Taxi», som gir mulighet til drosjebestilling basert på registrert posisjon. Flere andre funksjoner er også i ferd med å utvikles i dette teknologisamarbeidet.

2.4 CHRISTIANIA TAXI AS

Christiania Taxi AS ble etablert i 2006 og har tilknyttet totalt ca. 320 løyver i dag, fordelt på både Oslo, Bergen og Trondheim. Christiania Taxi tilbyr drosjetjenester i både enkeltturmarkedet og i kontraktsmarkedet, og har

både private og offentlige kunder, bl.a. pasientreiser. Drosjebestilling tilbys på en rekke måter, både gjennom telefon, web og mobil applikasjon. I tillegg er Christiania Taxi tilsluttet applikasjonen Mivai, som gir kunder i bestillingsmarkedet mulighet til å velge mellom drosjetilbud fra ulike drosjesentraler med oppgitt fastpris for en valgt destinasjon. Mivai har store aktører på eiersiden, blant annet TV2 og NSB. Applikasjonen er et nyttig verktøy for at kunden kan foreta prissammenlikning mellom sentralene, og gir dessuten mulighet til betaling via Vipps, debet- og kredittkort i applikasjonen, bruk av betalingsterminal i bil samt kontantbetaling. I 2017 kjørte Christiania Taxi 1 082 227 drosjeturer. Generelt er ca. 60 % av turene til Christiania Taxi på dagtid bestillingsturer, mens det på kveldstid nesten utelukkende kjøres gateturer (fra drosjeholdeplass, knutepunkter eller praiet på gata). I 2017 hadde Christiania Taxi en total omsetning på ca. 330 millioner NOK, hvorav 33 millioner NOK ble betalt kontant (sedler og mynter).

2.5 BYTAXI AS

ByTaxi AS ble etablert i 2007, og har i dag ca. 145 tilknyttede løyver. ByTaxi tilhører Oslo løyvedistrikt. I likhet med Christiania Taxi, er ByTaxi tilknyttet den mobile applikasjonen Mivai, som er omtalt i punkt 2.4 over. Per 30. november 2018, hadde løyvehaverne i ByTaxi kjørt 368 770 drosjeturer og hadde omsatt for 142 millioner NOK. Av totalt innkjørt beløp, var 11 % kontantomsetning. 367 270 av ByTaxis 368 770 turer ble tatt fra drosjeholdeplass, knutepunkter eller praiet på gata. Dette utgjør omtrent 99,6 % av ByTaxis totale antall kjørte drosjeturer, og ByTaxi opererer med andre ord nesten utelukkende i gateturmarkedet.

3 INNLEDENDE OPPSUMMERING AV VÅRT HØRINGSSVAR

3.1 OVERORDNET OM ENDRINGSFORSLAGET OG MÅLSETNINGEN TIL SD

Som sentrale aktører i drosjenæringen, er vi positive til tiltak som kan **øke kvaliteten og seriositeten** i næringen. Videre er vi positive til **utvikling av innovative forretningsmodeller**, som kan gi et økt mangfold i tjenestetilbudet. Vi viser i denne sammenhengen til at drosjenæringen allerede har flere mobile applikasjoner og teknologiske løsninger tilgjengelig på markedet, nærmere omtalt i punkt 2.2 – 2.5 over.

Derfor stiller vi oss bak SDs uttrykte målsetning på høringsnotatets side 4 om å:

- *«legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet, som skal bidra til gode tilbud for de reisende»,*
- *«sikre et drosjetilbud i hele landet»* og
- *«ivareta de reisendes sikkerhet og bidra til at vi har en ryddig og seriøs drosjenæring».*

Selv om vi er enig i enkelte deler av det fremsatte forslaget, frykter vi likevel at SDs uttrykte målsetning med endringsforslaget ikke vil oppnås med flere av tiltakene som presenteres i høringsnotatet. Som vi vil redegjøre nærmere for i punkt 5 flg., vil **deler av endringsforslagene utløse en rekke uheldige konsekvenser**. Dette underbygges både av forskningsrapporter og av erfaringer med deregulering av drosjenæring i andre europeiske land. Vi mener derfor at det er nødvendig å videreføre den reguleringen av drosjemarkedet som i dag fungerer godt.

I tillegg må det erkjennes at **drosjemarkedet ikke er selvregulerende**, hvilket i et samfunnsøkonomisk perspektiv betyr at det ikke oppnås en effektiv ressursallokering ved fri konkurranse i markedet. Dette skyldes at det eksisterer en rekke såkalte «markedssvikter» i drosjemarkedet, dvs. forhold som gjør at det ikke oppstår balanse mellom tilbud og etterspørsel i et fritt marked (se nærmere redegjørelse i punkt 5.4.1 under). Ved utarbeidelse av drosjeregulering, er det derfor viktig å ikke ha en overdreven tillit til drosjemarkedets evne til selvregulering.

Dessuten er det viktig å erkjenne at drosjenæringen har **et viktig samfunnsoppdrag** som en del av det offentlige transportsystemet. Drosjene utgjør i dag den fleksible delen av kollektivsystemet i Norge, og er helt nødvendig for å sikre et tilfredsstillende og døgntkontinuerlig transporttilbud. Dette ble blant annet formulert i regjeringserklæringen mellom Høyre og Frp fra Sundvollen i 2013: *«Drosjepolitikken skal ses på som en del av kollektivpolitikken, og bransjen har et viktig samfunnsoppdrag».*

I tillegg er det viktig å påpeke at drosjetjenester er **transport av mennesker**, og at kundegruppen er svært sammensatt. Mange kunder er dessuten helt avhengig av drosje i hverdagen for å sikre egen mobilitet. Dette gjelder særlig sårbare kundegrupper som eldre, pasienter, funksjonshemmede, skoleelever/barn osv. Det er

derfor helt nødvendig at samfunnet har tillit til at drosjenæringen utfører transportoppdraget på en profesjonell, trygg og tillitsvekkende måte. For å sikre en seriøs, profesjonell og ryddig drosjenæring, er det derfor viktig å stille strenge krav til både løyvehavere og sjåførere. Samtidig er det viktig å ha effektive kontrollordninger for å luke ut useriøse aktører.

Til sist mener vi det er **vesentlig å se på historikken i drosjenæringen og drosjepolitikken i Oslo** gjennom de siste årene. Bakgrunnen for dagens regulering, er helt sentral for å forstå hvilke utfordringer næringen vil møte ved en deregulering av drosjenæringen. Som det vil fremgå av den historiske gjennomgangen i punkt 4 under, har drosjenæringen i Oslo hatt en rekke utfordringer siden 1980-tallet. Dette er også bakgrunnen for at Oslo kommune har jobbet systematisk med å få bukt med disse utfordringene gjennom vedtakelse av drosjeforskriften for Oslo. Som det vil fremgå, har Oslo kommune sett det nødvendig å innføre strenge regler for å sikre bedre kvalitet og kontroll. Derfor overrasker det oss at sentrale myndigheter ved det fremsatte endringsforslaget nå går i motsatt retning av de lokale offentlige myndighetene i Oslo.

3.2 OVERSIKT OVER VÅRE HØRINGSINNSPILL

Vår oppfatning er at **store deler av dagens drosjeregulering er et bedre og mer egnet alternativ** for å avhjelpe drosjemarkedets manglende evne til selvregulering samt for å ivareta ovennevnte hensyn, enn det alternativet som SD fremstiller i høringsnotatet. Vi vil redegjøre for dette i punkt 5 - 11 under. Oppfatningene våre er i korte trekk som følger:

- behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten bør opprettholdes for å sikre et døgntilgjengelig drosjetilbud i alle områder i Norge, hindre prisøkning, ivareta kvalitet og seriøsitet i drosjenæringen, unngå sosial dumping, unngå trafikale og miljømessige utfordringer mv. (se punkt 5 under),
- sentraltilknytningsplikten bør opprettholdes for å sikre en ryddig, profesjonell og seriøs drosjenæring, det bør stilles strengere krav til sentralenes kontrollfunksjon og det bør gjeninnføres en minimums bindingstid til sentralene for løyvehaverne (se punkt 6 under),
- tildelingskriteriene for løyver bør endres ved at ansiennitetsvilkåret bortfaller (se punkt 7 under),
- kravet til hovederwerb bør videreføres for å ivareta profesjonaliteten og kompetansen i drosjeyrket (se punkt 7 under),
- for å ivareta seriøsiteten i drosjenæringen, kvaliteten i drosjetjenestene og sikkerheten til passasjerene, er det nødvendig å stille strengere krav til løyvehavere og sjåførere gjennom obligatoriske opplæringsprogrammer samt skriftlige og praktiske prøver (se punkt 8 under),
- det er nødvendig med streng håndheving av drosjereguleringen og å ha effektive kontrollordninger (se punkt 8 under),
- taksameterkravet bør videreføres for å unngå prismanipulering og skattesvik (se punkt 9 under),
- lokal regulering av drosjenæring og lokale løyvemyndigheter er nødvendig (se punkt 10 under), og
- de særskilte løyvekategoriene, dvs. drosjeløyve, selskapsvognløyve, løyve for transport av funksjonshemmede og utvidet drosjeløyve, bør beholdes (se punkt 11 under).

Vi bemerker også at **vi har bestilt en rapport fra Transportøkonomisk institutt (TØI)** om drosjemarkedet i store byer, med fokus på Oslo. Denne rapporten vil inneholde en beskrivelse av utfordringer som ligger i markedsstrukturene i dag og alternative måter å løse disse på i form av reguleringer. På grunn av stor arbeidsmengde hos TØI, vil rapporten trolig være klar i slutten av januar eller starten av februar 2019. Rapporten vil ettersendes når den er klar.

3.3 OVERORDNET OM KILDEBRUKEN OG DEN EØS-RETTLIGE TILNÆRMINGEN TIL SD

Videre bemerker vi at vi forstår at SD oppgir ESAs grunnleggende uttalelse om den norske drosjereguleringen som en av begrunnelsene for de foreslåtte endringene, og at SD oppfatter uttalelsen dithen at Norge er forpliktet

til å oppheve behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten. Vi mener at dette er en feil tilnærming til EØS-retten og innholdet i ESAs grunngitte uttalelse. Vår oppfatning er at **både behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og sentraltilknytningsplikten som følger av dagens drosjeregulering, ligger innenfor Norges EØS-rettslige handlingsrom**. Vi mener at ESA ikke har hatt tilstrekkelig informasjon om systematikken i det norske drosjesystemet og hensynene bak den norske drosjereguleringen da de foretok sin vurdering, og at ESA ville konkludert annerledes dersom de hadde denne informasjonen på vurderingstidspunktet. Vi vil redegjøre nærmere for dette i punkt 12 under.

I tillegg bygger store deler av de fremsatte endringsforslagene på **delingsøkonomiutvalgets rapport** NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer».

Bilag 1 Delingsøkonomiutvalgets rapport, NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer»

Som et generelt utgangspunkt er vi positive til delingsøkonomi, i den forstand at det iverksettes tiltak som sørger for utnyttelse av tilgjengelige ressurser i samfunnet. Vi mener imidlertid at drosje ikke er egnet for delingsøkonomi, og vi savner utredninger av de samfunnsøkonomiske konsekvensene som følger av en deregulering av drosjenæringen i delingsøkonomiutvalgets rapport. Som det vil fremgå i punkt 5 - 11 under, er det en rekke uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser som følger av en deregulering. Det er derfor uheldig at delingsøkonomiutvalget ikke har utredet disse konsekvensene i sin rapport. Vår oppfatning er derfor at rapporten ikke kan tillegges vesentlig vekt som begrunnelse for at deregulering bør finne sted.

Videre kan vi ikke se at SD i høringsnotatet har omtalt **konsekvensene av deregulering i andre europeiske land**, eller har vist til offentlig tilgjengelige **forskningsrapporter og utredninger som tilsier at deregulering ikke bør finne sted**. Dette mener vi er uheldig, med hensyn til de omfattende endringsforslagene som fremstilles i høringsnotatet og konsekvensene som dereguleringen vil få for drosjenæringen og drosjekundene. Det bekymrer oss også at SD heller **ikke har drøftet virkningene som dereguleringen vil få for henholdsvis eksisterende drosjenæring, nye aktører i drosjenæringen, annet næringsliv som benytter drosjetjenester og for samfunnet for øvrig**. På grunn av disse manglende utredningene, kan vi ikke se at SD har fulgt retningslinjene som følger av Utredningsinstruksen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 19. februar 2016 for statlige tiltak¹, eller den tilhørende veilederen for utredning av konsekvenser for næringslivet². På denne bakgrunnen frykter vi at SD har fremsatt et forslag om regelendringer basert på et mangelfullt vurderingsgrunnlag.

4 UTVIKLINGEN I OSLOS DROSJEMARKED FRA 1980-TALLET OG FREM TIL I DAG

4.1 INNLEDNING

Utviklingen i Oslos drosjemarked og reguleringen av dette siden 1980-tallet og frem til i dag, er egnet til å belyse to viktige temaer som må hensyntas i arbeidet med ny drosjeregulering:

- 1) Liberalisering i form av økt antall drosjebiler, fører til økte, og ikke reduserte, priser. Dettens skyldes markedssviktene omtalt i punkt 5.4.1 under.
- 2) Drosjemarkedet har dessverre vært preget av en rekke forsøk på skattejuks, trygdejuks og andre forsøk på svindel. I tider med mange drosjer og dårligere inntjening, viser historikken til drosjenæringen i Oslo at aktørenes ulovlige kreativitet har økt. Drosjesentralene og de strenge kravene til fastmonterte tekniske innretninger for kontroll i bilene (taksametrene), har hatt en sentral rolle i arbeidet med å avdekke og avklare omfanget av denne svindelen.

Den historiske utviklingen i drosjenæringen i Oslo, viser tydelig behovet for drosjesentraler, strenge kvalitetskrav og gode kontrollrutiner. I tillegg viser historikken at frislipp av løyver ikke er et egnet virkemiddel

¹ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

² Se https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/veiledninger/sektorveileder_web.pdf

for å sikre lave priser og god kvalitet på drosjetjenester. Vi vil derfor i punkt 4.2 – 4.15 under, oppsummere hovedpunktene i den historiske utviklingen i drosjenæringen i Oslo.

4.2 1980-TALLET

Fra midten av 80-tallet var det stort fokus på at Oslo Taxi, som på det tidspunktet hadde monopol på drosjetjenester i Oslo, ikke klarte å levere nok drosjetjenester til byens befolkning. I mai/juni 1985 var det derfor en rekke oppslag i VG og Aftenposten om «altmuligmannen» Henning Holstad, som søkte om tillatelse til å starte en drosjesentral med 200 drosjebiler.

Prisdirektør i Prisdirektoratet, Egil Bakke, uttalte til Aftenposten 13. januar 1986:

«Hvis det åpnes for mer konkurranse i drosjenæringen vil det også bli bedre service.»

I sin årsberetning for 1985, gjentok Prisdirektoratet forslaget om å oppheve drosjemonopolet i norske byer. Prisdirektøren uttalte videre til Aftenposten at en begrensning av antallet drosjeløyver og takstregulering skulle fjernes. Prisdirektøren hevdet at dette ville føre til dyrere drosje i perioder med stor etterspørsel, mens takstene ville reduseres i perioder med mindre etterspørsel. Prisdirektøren viste til at en slik ordning hadde fungert godt i mange amerikanske byer, som tidligere hadde foretatt deregulering av drosjemarkedet.

Fra 1987, var det dessuten en rekke oppslag i media om skattejuks i drosjenæringen i Oslo. Skattedirektoratet uttalte i 1987 at *alle* stikkprøver og bokettersyn i drosjenæringen hadde avdekket skattefusk og unndragelser.

4.3 SKATTESVIK - KONTOLLPROSJEKT 1 – OPPSTART 1992/93

I 1992/1993 ble det foretatt et begrenset antall kontroller av drosjenæringen, hvorav samtlige kontroller konkluderte med at det var betydelige inntektsunndragelser i bransjen.

Kontrollene avdekket både svart omsetning og svart avlønning av sjåfører. Videre avdekket kontrollene også betydelige mangler ved inntektslegitimasjon. Det ble blant annet avdekket at det ble foretatt makulering av opprinnelige utskrifter fra taksametre, som ble erstattet med ny inntektslegitimasjon laget for hånd. Det var ingen muligheter for å verifisere at de nye tallene samsvarte med de opprinnelige tallene. På denne bakgrunnen ble det foreslått nye regler om inntektslegitimasjon for drosjeeiere, som i dag fremgår av bokføringsforskriften § 8-2.

I tillegg ble det gjennomført en effektmåling av endring i omsetning, innberettet lønn på sjåførene og endring i næringsinntekt i perioden 1992 - 1998. Målsettingen var å undersøke om de kontrollene som ble foretatt, og informasjonen fra disse kontrollene, hadde hatt en målbar effekt. Effektmålingen ga følgende resultater:

- 1) omsetningen steg med 112 % (justert for pris og trafikkvekst),
- 2) innberettet lønn steg med 457 % (justert for pris og trafikkvekst), og
- 3) næringsinntekten steg med 75 % (justert for pris og trafikkvekst).

Effektmålingen bekreftet inntrykket fra de foretatte kontrollene, som tilsa at det forut for kontrollene i 1992/93 var en stor grad av svart avlønning og omsetning i drosjebransjen.

4.4 SLUTTEN AV 1990-TALLET - ÅPNET FOR KONKURRANSE MELLOM SENTRALER I OSLO

Bystyret i Oslo vedtok 18. januar 1989 å tilrettelegge for opprettelse av flere drosjesentraler i Oslo. Tilslutningsplikten for drosjeeiere skulle opprettholdes, og byrådet fikk fullmakt til å fastsette et minimum antall ordinære drosjeløyver som hver sentral skulle ha.

Det var likevel først i september 1998 at Samferdselsetaten behandlet søknader om opprettelse av nye drosjesentraler. Den 11. november 1998 vedtok bystyret at Dør til Dør AS (senere Taxi 2) og Norgestaxi skulle få tillatelse til å starte drosjesentraler. Samtidig vedtok bystyret å øke antallet ordinære drosjeløyver med 300 løyver fra 1 290 til 1 590, samt å øke antallet reserveløyver fra 500 til 650. Totalt tilsvarte dette 2 240 drosjeløyver i Oslo. Til sammenlikning er det 1780 ordinære drosjeløyver og ca. 90 reserveløyver i Oslo i desember 2018. Økningen i antallet løyver medførte dårligere kapasitetsutnyttelse for sjåførene, og dessuten økte priser fordi drosjesjåførene måtte kompensere inntektstap ved færre turer med høyere pris per tur.

I midten av mai 1999 var drosjemonopolet historie, og Taxi 2 og Norgestaxi ble etablert. Fra høsten 1999 begynte sentralene å konkurrere om kundene. Den 29. mai 2000 vedtok Konkurransetilsynet at drosjesentraler i uregulerte områder kunne fastsette felles takstregulativer og sonetakster, samt inngi felles pristilbud og anbud på vegne av de løyvehaverne som var tilsluttet sentralen. Med dette vedtaket kunne sentralene for første gang selv fastsette maksimalpriser.

Den 28. august 1998 skrev redaksjonssjef i Aftenposten at byrådet i Oslo hadde gjort det til en av sine fanesaker å oppheve monopoler. Virkningen ble blant annet at Falken overtok TT-kjøring, og funksjonshemmede opplevde å måtte vente timevis på rullestoltransport. Erfaringene fra Sverige viste at oppløsning av drosjemonopolet ikke bare ga kortere køer og flere biler, men også betydelige prisøkninger. Sverige hadde 10 - 15 selskaper som opererte helt fritt og med ulike priser. Prosjektet i Sverige ble stemplet som en fiasko av Aftenposten.

Den 14. september 1998 uttalte direktøren i Forbrukerrådet, Per Anders Stalheim, i et debattinnlegg i Aftenposten, at han ikke hadde store forventninger til opphevelse av drosjemonopolet i Oslo. Direktøren skrev bl.a. som følger:

«Drosjetjenesten egner seg ikke for konkurranse. For at markedet skal virke som ønsket, må det være balanse mellom selger og kjøper. En part må ikke ha makt over den andre. Det må være alternativer der og da for den som skal kjøpe, og kundene må ha informasjon slik at de kan sammenligne både priser og kvalitet. For de fleste taxikunder vil disse kravene ikke være oppfylt.»

Det Stalheim beskrev i ovennevnte sitat, er det som i samfunnsøkonomien betegnes som markedssvikt. Som det følger av punkt 5.4.1 under, er ikke drosjemarkedet selvregulerende og må derfor reguleres for å fungere som ønsket. Man var med andre ord klar over denne problemstillingen allerede på slutten av 90-tallet.

Oslo lufthavn Gardermoen åpnet oktober 1998, hvilket medførte at transportoppdragene til og fra Oslo/Fornebu opphørte. Dette medførte at drosjenæringen mistet en betydelig del av den totale drosjetransporten.

Etter søknad fra Norgestaxi, vedtok byrådet i Oslo i mars 2000 å øke antallet ordinære drosjeløyver med 150 løyver. Det vil si at løyveantallet økte fra 1 590 ordinære løyver til totalt 1 740 løyver. Antallet reserveløyver økte med 25 til totalt 625. Totale antall løyver i Oslo økte dermed til 2 365.

11. desember 2000 vedtok Samferdselsetaten regler for overgang mellom drosjesentraler i Oslo. For å gi de nyopprettede drosjesentralene stabilitet i oppstartsfasen, ble det besluttet at tilknyttede løyvehavere skulle ha en bindingstid til sentralen i tre år fra løyvets første tildelingsdato.

19. desember 2002 vedtok Samferdselsetaten å øke løyvetallet med ytterligere 150 løyver, slik at det totale antallet ordinære løyver økte til 1 890. Resultatet av det økte løyveantallet ble lavere kapasitetsutnyttelse per drosje, og derav også høyere drosjepriser. Denne situasjonen ble blant annet omtalt av Aftenposten, som den 8. april 2003 skrev at Oslo var full av tomme drosjer.

Den 10. april 2003 vedtok byrådet opprettelse av 40 nye ordinære løyver og en ordning som innebar en gradvis omfordeling av et visst antall løyver fra Oslo Taxi til Norgestaxi og Taxi 2.

4.5 SKATTESVIK - KONTROLLPROSJEKT 2 - OPPSTART 2002/2003

På begynnelsen av årtusenskiftet fikk skattemyndighetene i Oslo en rekke tips om at det skjedde betydelige skatteunndragelser i drosjebransjen, og at mange hadde fått bistand fra en regnskapsfører for å unngå å bli avslørt. Det ble gjennomført 341 bokettersyn, og det ble konstatert at 419 millioner NOK urettmessig ikke var bokført som omsetning. Det fremkom under etterforskningen til politi og skattemyndighetene at det var utarbeidet et eget dataprogram, som gjorde det mulig å produsere falske skiftlapper. Myndighetene fikk kontroll på drosjenes reelle omsetning i disse sakene, fordi taksametrene ikke lot seg manipulere. Det var med andre ord systemer utenfor taksameteret som var blitt manipulert. Videre fremkom det at den delen av omsetningen som drosjesentralene var kjent med (kredittomsetningen), ikke var manipulert. Både drosjesentralene og de fastmonterte taksametrene var derfor helt sentrale for å avsløre, klarlegge og begrense svindelforsøkene.

Under kontrollene ble det også konstatert svart avlønning på ca. 116 millioner NOK, og et stort omfang av såkalt ulovlig bortbestyring (utleie av løyve til en annen løyvehaver uten at det meldes ifra til

løyvemyndighetene eller drosjesentralen) og med tilhørende svart omsetning (manglende innrapportering av inntekt fra leietaker og utleier). Som følge av at store deler av avlønningen ikke ble innberettet, ga dette i tillegg sjåførene mulighet til å misbruke ulike trygde- og stønadsordninger. NAV rapporterte blant annet om flere hundre tilfeller av misbrukssaker, mens kommunerevisjonen i Oslo avdekket svindel med sosialtrygd i 110 saker for ca. 8 millioner NOK til sammen. Etterforskningen og saksbehandling av svindelsakene, var svært ressurskrevende for samfunnet. Skatteetaten har anslått at de benyttet nærmere 100 årsverk, til en kostnad på 35 – 40 millioner NOK, på disse sakene. Dette inkluderer ikke ressurser benyttet av NAV, kommunerevisjon, påtalemyndigheten eller domstolene.

4.6 OPPRETTELSEN AV CITY TAXI

City Taxi ble vedtatt opprettet i februar 2005. Eieren av City Taxi ble i 2002 dømt til 60 dagers betinget fengsel for brudd på regnskapsloven og ligningsloven.

4.7 2005 TIL 2006 - COWIS VURDERING AV OMFORDELINGSORDNINGEN - REGLEMENT FOR OVERGANG MELLOM SENTRALER

I 2005 fikk COWI AS i oppdrag fra Oslo kommune å evaluere ordningen med omfordeling av drosjeløyver fra Oslo Taxi til de mindre sentralene. Evalueringen ble utgitt 24. november 2005. I rapporten omtales blant annet potensialet for ytterligere takstreduksjon (rapportens punkt 3.1.1):

«Sentralene hevder det at det ikke er mulig med ytterligere reduksjon av takstene i Oslo. Det høye antallet biler i Oslo gjør at hver bil får mye venting og tomkjøring, og dermed en inntjening som ifølge flere av sentralene allerede er på et minimumsnivå.»

I rapportens punkt 4.1.2 fremkommer det at Norges Taxiforbund mente at Oslo hadde for mange løyver, og derfor ba om en utredning av behovet:

«Uten en slik behovsprøving vil man ikke kunne lage en fungerende taxipolitikk. Riktig antall taxier skal være så stort at det gir et godt tilbud til kundene, samtidig som det ikke er større enn at hver taxieier kan drive på en anstendig måte og med et anstendig økonomisk resultat.»

Byrådet vedtok 8. juni 2006 å videreføre omfordelingsordningen.

1. april 2006 vedtok Samferdselsetaten regler for overgang mellom sentraler i Oslo kommune. Regelverket medførte i praksis at en løyvehaver hadde en bindingstid til en drosjesentral på minst 2,5 år før han eller hun kunne kjøre for en annen sentral.

4.8 OPPRETTELSEN AV CHRISTIANIA TAXI AS

Christiania Taxi AS ble opprettet i juli 2006.

4.9 SKATTESVIK – KONTROLLPROSJEKT 3 - OPPSTART 2006/2007

Etter at kontrollene som startet i 2002/2003 ble avsluttet, ble det foretatt nye kontroller med oppstart i 2006/2007. De nye kontrollene viste at omtrent 205 millioner NOK uberettiget var unnlatt bokført som omsetning, og at 95 millioner NOK uberettiget var unnlatt innberettet som lønn. Kontrollen avdekket at det hadde blitt utviklet "nye" metoder for å unndra inntekt til beskatning. På grunn av skattesviksakene, ble det foreslått å innføre regler med bl.a. strengere krav til taksametre. I en rapport fra skattesviksaken i pkt. 7 skrev politiet blant annet at:

«Det er i Oslo avdekket nærmest "mafia" tilstander ved at få personer styrer store deler av bransjen enten ved bestyrerordninger eller svart drift av andres løyver.»

I Oslopuls 13. oktober 2006 uttalte leder av drosjesjåførgruppen i Oslo Transportarbeiderforbund, Tore Løkkeberg, følgende om skatte- og trygdejuks som hadde funnet sted i drosjenæringen:

«Vi forsvarer ikke skatte- og trygdejuks, men vi forstår det.»

Løkkeberg ga politikerne i Oslo mye av skylden for jukset i næringen. Det var for mange drosjer i Oslo, og inntektsgrunnlaget for sjåførene var derfor borte. Nestleder Dagfinn Nilsen uttalte:

«Det er ikke mange yrker du må jobbe 14 timer om dagen for å få en anstendig årslønn. Da er det lett for enkelte å ta den lette veien for å tjene penger.»

Han presiserte at medlemmer som ble tatt for juks, ikke fikk bistand fra foreningen.

Den 15. november 2007 fremmet stortingsrepresentantene Borghild Tenden, Odd Einar Dørum og Trine Skei Grande et representantforslag, der de ba «om tiltak for å bekjempe juks og svindel og organisert kriminalitet i drosjenæringen». Bakgrunnen var at de var bekymret for utviklingen av drosjenæringen i Oslo.

I byråds sak 1055/08 den 29. april 2008, innstilte byråden blant annet på en skjerping av vandelskravet ved tildeling av drosjeløyver. Byråden skrev at skjerpingen av vandelskravet hadde en klar sammenheng med forsvarlig drift av drosjeløyve.

4.10 OPPRETTELSE AV BYTAXI I 2007

ByTaxi fikk konsesjon til å drive drosjesentral høsten 2007.

4.11 AVVIKLING AV OMFORDELINGSODNINGEN – OPPHEVLESE AV LØYVEHAVERNES BINDINGSTID – VARIASJON I ANTALL LØYVER

Byrådsavdelingen for næring og idrett sendte 21. mars 2009 et brev til alle drosjesentralene i Oslo om at omfordelingsordningen av ledige drosjeløyver fra Oslo Taxi opphørte. Samtidig opphørte løyvehavers bindingstid til drosjesentraler på 2 år (i praksis 2,5 år), og ble erstattet av en bindingstid på 3 måneder. Det ble også vedtatt at reserveløyvene skulle inndras, og at ordningen med bestyrerkontrakter skulle avvikles.

Den 25. mars 2009 sendte byrådsavdelingen brev til Næringsetaten med kopi av brevet til alle drosjesentralene i Oslo. I siste avsnitt fikk etaten pålegg om å ikke tildele ledige løyver. Begrunnelsen fra byrådsavdelingen var som følger:

«Næringsetaten bes videre å ikke tildele flere ledige drosjeløyver. Næringsetaten ble i brev av 05.02.2009 bedt om å tildele ledige løyver. Den senere tid har det imidlertid kommet en rekke tilbakemeldinger fra næringen og også etaten selv, om at det er betydelig overkapasitet av drosjer i Oslo. Dette kan bl.a. ha sammenheng med finanskrisen. Næringsetaten bes derfor inntil videre å ikke tildele flere ledige løyver før det er foretatt en nærmere vurdering av dette.»

Under overskriften «Stappfullt på holdeplassen», omtalte ettermiddagsutgaven av Aftenposten 18. november 2009 utfordringene med overkapasitet av drosjer i Oslo. Det ble blant annet vist til drosjesjåfører som påpekte at det hadde vært merkbart mer tomkjøring de siste årene, kombinert med en dårligere inntjening. Drosjesjåførene uttalte at det ikke var ledige plasser på drosjeholdeplassene, og at drosjene derfor måtte kjøre ledig rundt i byen.

4.12 2010 – SKJERPEDE KRAV TIL TAKSAMETRE

I kjølvannet av svindelsakene som vi omtalte over, fastsatte Justervesenet ytterligere skjerpede krav til taksametre og kontrollen av taksametre i taksameterforskriften 1. oktober 2009. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2010, og gjelder fremdeles i dag.

4.13 2012 – UTLEVERING AV 250 LØYVER

Av de tilgjengelige løyvene i Oslo, ble det i 2012 vedtatt å utlevere 250 tidligere tilbakeholdte løyver i Oslo. Dette resulterte i en nedgang i utnyttelsesgraden per drosje i Oslo, som videre resulterte i en prisøkning på drosjetjenester.

4.14 SKJERPING AV DROSJESENTRALENES RAPPORTERINGSPLIKT

I 2013 vedtok Stortinget at alle drosjesentraler årlig skulle gi Skatteetaten opplysninger om drosjeløyvene som var tilknyttet sentralen. Bakgrunnen for innføringen var et ønske om bedre kontroll på drosjenæringens overholdelse av skatte- og avgiftsreglene. Opplysningsplikten er i dag regulert i skatteforvaltningsloven § 7-5 syvende ledd og skatteforvaltningsforskriften § 7-5-15 flg.

4.15 VEDTAKELSE AV DROSJEFORSKRIFTEN

Drosjeforskriften i Oslo ble vedtatt 15. mai 2013³, med skjerpede krav til løyvehavere og sentraler. Forskriften har senere blitt adoptert i Bergen. Drosjeforskriftens formålsbestemmelse i § 1 gir en god beskrivelse av bakgrunnen for innføringen:

«Formålet med denne forskriften er å legge til rette for en forsvarlig organisering av drosjenæringen med sikte på et best mulig drosjetilbud for publikum. Forskriften skal ivareta målsetninger om en økonomisk ryddig drosjenæring preget av sunn konkurranse, god kvalitet og sikkerhet. Forskriften skal legge til rette for en miljøvennlig drosjenæring.»

4.16 TO NYE SENTRALER I 2015

To søkere fikk juni 2015 sentralgodkjenning med frist på ett år til å oppfylle kravet om 50 løyver tilknyttet sentralen. Den ene aktøren med billigkonsept, klarte ikke å tiltrekke seg én eneste løyveholder. Konesjonen ble derfor trukket tilbake.

4.17 VEDTAKELSE AV NULLUTSLIPPSKRAV I 2018

Den 19. desember 2018 vedtok bystyret i Oslo kommune å endre drosjeforskriften i Oslo ved innføring av nullutslippskrav til drosjer.⁴ Det ble vedtatt å gi forskriftens § 23 første ledd følgende ordlyd:

«Løyveholder plikter å påse at drosje registrert for inntil ni personer ikke har utslipp fra forbrenningsmotor.»

Videre ble det vedtatt at drosjesentralene skal ha en plikt til «straks skriftlig å meddele løyvemyndigheten (...) dersom en drosje tilknyttet sentralen ikke oppfyller miljøkravet i § 23 første ledd.»

4.18 OPPSUMMERING

Som det fremgår av gjennomgangen av historikken til drosjenæringen i Oslo, har det i en årrekke vært store utfordringer med skattesvik og kriminalitet i drosjenæringen. Dette er også bakgrunnen for vedtakelsen av drosjeforskriften i Oslo, og de strenge kravene som stilles til løyvehavere og drosjesentralene. Av samme grunn, ble også taksameterkravene skjerpet. I tillegg viser gjennomgangen en viktig effekt av økning i antallet løyver, nemlig lavere kapasitetsutnyttelse og prisøkning. Vi mener at erfaringene fra drosjenæringen i Oslo og reguleringen som har blitt innført som en følge av dette, må tillegges vekt når det skal vurderes hvilke konsekvenser de foreslåtte endringene i drosjereguleringen vil medføre.

5 BEHOVSPRØVINGEN (ANTALLSBEGRENSNINGEN) OG DRIVEPLIKTEN BØR OPPRETTHOLDES

5.1 INNLEDING OG OVERSIKT

SD foreslår i høringsnotatets side 36 flg. punkt 5.2 å oppheve behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten. Dette begrunnes med at dagens ordning utgjør en etableringshindring for nye aktører, og derav begrenser konkurransen og hindrer utvikling av nye innovative forretningsmodeller.

Vi mener det er en rekke grunner til å beholde dagens behovsprøving og driveplikt. For det første er det **flere gode begrunnelser for å begrense tilgangen** til drosjemarkedet. Dette beskrives blant annet av Transportøkonomisk institutt (heretter «TØI») i forskningsrapporten «Taxis as a Part of Public Transport», som ble publisert i august 2016.

Bilag 2 Rapport fra TØI, «Taxis as a Part of Public Transport» av august 2016

På rapportens side 37, oppsummeres noen av begrunnelsene for å begrense antallet drosjeløyver i et drosjemarked:

«There are several reasons to limit entry into the taxi market:

³ Se forskriften her: <https://lovdata.no/dokument/OV/forskrift/2013-05-15-490?q=drosjeforskrift%20oslo>

⁴ Se vedtak her: https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bystyret%2F2018_12%2F1283724_1_1.pdf

- to prevent crowding at stands and in city centres,
- to maintain profitability (to compensate for other duties, as 24-hour service requirements or specific quality standards),
- to protect workers, as wages are lower and working hours longer for drivers operating in the open entry system,
- entry regulation may prevent overcharging (some evidence can be found in Nelson/Nygaard, 2008).»

For det andre er det **et godt formål bak dagens ordning**, nettopp å sikre et tilstrekkelig tilbud av drosjetjenester i hele landet og til alle døgnets tider. For det tredje følger det **en rekke uheldige konsekvenser av å oppheve behovsprøvingen** (antallsbegrensningen), som vi mener ikke veier opp for at flere aktører får tilgang til drosjemarkedet. Disse konsekvensene vil vi redegjøre nærmere for i punkt 5.2 – 5.7 under, og er som følger:

- Tilbudet vil øke i områdene med høyest etterspørsel og mest lønnsomhet, mens tilbudet vil bli dårligere eller ikke-eksisterende i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delene av markedet. Også byene kan oppleve et dårlig drosjetilbud på visse steder og til visse tider i gateturmarkedet (se punkt 5.2 under).
- Driveplikten må oppheves dersom behovsprøvingen oppheves. Det må i så fall finnes et alternativ til driveplikten, som sikrer et tilstrekkelig drosjetilbud i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmentene. Vi kan ikke se at forslaget om å tildele eneretter med eller uten kompensasjon er et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, verken i tynt befolkede områder eller i tettbefolkede områder som i byene eller tettsteder til byene (se punkt 5.3 under).
- Uten behovsprøving og driveplikt, vil prisene på drosjetjenester øke (se punkt 5.4 under).
- Dårligere arbeidsforhold for drosjesjåfører, sosial dumping og utvikling av et løsarbeidersamfunn er sannsynlige utfall ved overetablering (se punkt 5.5 under).
- En deregulering vil gjøre kvaliteten på drosjetjenester dårligere, og vil svekke seriositeten til drosjenæringen (se punkt 5.6 under). Det vil følgelig oppstå et stort behov for strenge kvalitetskrav og gode kontrollordninger for å ivareta gode kundeopplevelser og kundenes tillit til drosjenæringen (se også punkt 8 under).
- Trafikale og miljømessige utfordringer vil ytterligere forverres i de mest lønnsomme områdene der miljøproblemene og trafikale problemer allerede er størst, herunder i de største byene (se punkt 5.7 under).

For øvrig vil vi bemerke at vi er uenige i at dagens ordning med antallsbegrensning hindrer utvikling av nye innovative forretningsmodeller. Vi viser i denne sammenhengen til de teknologiske løsningene som allerede er utviklet og tilgjengelig for drosjekunder i dag, og som er nærmere beskrevet i punkt 2.2. – 2.5 over.

5.2 KONSEKVENSER FOR DROSJETILBUDET

5.2.1 Det må forventes at tilbudet reduseres eller bortfaller helt i mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkeder

Vi er enige med SD om at en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten vil medføre en generell økning i tilbudet på drosjetjenester i Norge. Med tilbud på drosjetjenester mener vi i denne sammenhengen antallet aktører som til enhver tid tilbyr drosjetransport i et område. Det følger imidlertid flere uheldige konsekvenser av økning i tilbudet på drosjetjenester. Disse konsekvensene beskrives i punkt 5.4 - 5.7 under. Dessuten vil tilbudspåvirkningen bli ulik i de områdene og til de tidene der det er lavere eller ikke-eksisterende lønnsomhet, og i de områdene og til de tidene der det er høyere etterspørsel og lønnsomhet. Vi forstår at SD i utgangspunktet ikke utelukker at drosjetilbudet kan reduseres eller bortfalle helt i de ulønnsomme delmarkedene ved en oppheving av behovsprøvingen, idet SD på side 39 i høringsnotatet skriver at (vår understreking og utheving):

«Med opphevingen av driveplikten kan departementet ikke utelukke at drosjetilbudet i de ulønnsomme delmarkedene vil kunne bli redusert, eller bortfalle helt.»

Vi antar at formuleringen bygger på Delingsøkonomiutvalget sin rapport NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer» (bilag 1). På side 109 i rapporten skrev Delingsøkonomiutvalget som følger (vår understreking og utheving):

«Bortfall av driveplikten kan tenkes å svekke drosjetilbudet i tynt befolkede områder og på tider av døgnet med liten etterspørsel.»

Vi vil i denne sammenhengen vise til at det ikke bare er en **mulighet** for at tilbudsvirkningen blir ulik i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmentene på den ene siden, og de mest lønnsomme markedssegmentene på den andre. Det kan tvert imot **forventes** en slik effekt, hvilket bekreftes av flere kilder. Oslo Economics har blant annet konkludert med dette i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» datert 16. mai 2017.

Bilag 3 Oslo Economics rapport av 16. mai 2017 – «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse»

På side 27-28 i rapporten konkluderer Oslo Economics som følger med hensyn til virkningene av en opphevelse av antallsbegrensningen og driveplikten (vår understreking og utheving):

*«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.»*

At drosjesjåførene trekker mot de mest lønnsomme markedssegmentene og etterlater mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmenter med et dårlig eller ikke-eksisterende tilbud, underbygges blant annet av tidligere erfaringer med sammenslåing av løyvedistrikter i Norge. Oslo Economics beskriver dette på side 24 i rapporten:

«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 løyvehaverne 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.»

Det skal også bemerkes at Norge har **en spesiell geografi og demografi**. Vi viser i denne sammenhengen til at Norge er et tynt befolket og langstrakt land i europeisk målestokk, og at Norge derfor på et generelt grunnlag har store områder med lav lønnsomhet. Dette har Oslo Economics bekreftet i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 25, der de konstaterer at (vår utheving og understreking):

«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 døgnetimer.»

Videre viser også **erfaringer fra deregulering i andre land** at tilbudet reduseres eller bortfaller i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene ved deregulering. Oslo Economics beskriver bl.a. hvilken virkning opphevingen av antallsbegrensningen hadde i Sverige. På side 29 i rapportens Vedlegg 1 skriver de blant annet at antallet drosjer i Sverige økte med 22 % i årene 1997-2007. Videre kommenteres det at:

«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.»

At effekten av oppheving av antallsbegrensningen kan bli at tilbudet reduseres eller bortfaller i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene, støttes også av Forbrukerrådets rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013».

Bilag 4

Forbrukerrådets rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013»

På side 14 i rapporten, skriver Forbrukerrådet blant annet at (vår understreking og utheving):

*«Det er lite tvilsomt at den totale tilgjengeligheten av taxier vil øke dersom vi opphever systemet med behovsprøving fordi antallet taxier i markedet øker. Forskning viser likevel en tendens til en vridning av tilbudet mot passasjertunge tider og områder som følge av deregulering. Det må derfor **forventes** at taxiene ved en deregulering velger å kjøre på steder der det er et stort kundegrunnlag.»*

Også Forbrukerrådet viser i denne sammenhengen til situasjonen i Sverige, gjerne omtalt som «taxidøden i Sverige».

Videre vil vi understreke at **også byene eller tettsteder til byene** kan oppleve et dårligere drosjetilbud til visse tider og visse steder i gateturmarkedet ved oppheving av antallsbegrensningen og driveplikten. Dette konkluderer blant annet Oslo Economics med i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 28 (vår understreking og utheving):

*«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.**»*

Som sentrale aktører i drosjenæringen i hovedstaden, kan vi bekrefte at dette **allerede er en reell utfordring i Oslo i dag**. Utfordringen er at drosjene prioriterer å holde seg i sentrumsområdene, der det er mest etterspørsel og høyest lønnsomhet. Dette medfører at det ikke er umiddelbar tilgjengelighet på drosje i byområdene utenfor sentrum. I andre byområder, for eksempel i Holmenkollen, Holmlia eller på Stovner, må kunden derimot normalt bestille drosje via telefon, applikasjon e.l. med ventetiden som dette medfører. Det er heller ingen grunn til å forvente at eventuelle deltidssjåfører som slipper til i drosjemarkedet ved en deregulering, skal velge å prioritere kjøring og tilgjengelighet i disse delene av byen. Ved en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten, må det forventes at disse utfordringene blir større. Som vi kommer tilbake til i punkt 5.3, bekymrer det oss at SD ikke har foreslått tiltak som skal avhjelpe disse utfordringene i de største byene i Norge. Vi mener at utfordringene med dårlig eller ikke-eksisterende tilgjengelighet på drosje i mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkeder, kan løses ved at drosjesentralene pålegges en plikt til å sørge for at drosjer som er tilknyttet sentralen er tilstede på utsatte steder til bestemte tider av døgnet.

Som det fremgår av ovennevnte, må det **forventes** at drosjetilbudet reduseres eller bortfaller helt i mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkeder ved bortfall av antallsbegrensningen og driveplikten. Dette har betydning i samtlige områder i Norge, både i tettbefolkede byområder og tynt befolkede distriktsområder.

5.2.2 Overetablering i de største byene

Når det gjelder de største byene i Norge (Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø), viser vi til det allerede i dag enten er et tilfredsstillende drosjetilbud eller en overetablering av drosjer på grunn av for høyt antall løyver. Vi viser blant annet til at Oslo kommune ved Bymiljøetaten, i sitt høringsbrev av 7. november 2018, har foreslått å beholde løyveantallet på 1780 ordinære løyver. Dette løyveantallet har vært uendret i Oslo siden 2003. Bymiljøetaten gir videre uttrykk for at løyveantallet egentlig burde vært lavere enn det som foreslås:

«Tallmaterialet som fremkommer ovenfor og løpende generell tilbakemelding fra drosjenæringen tilsier at løyveantallet i Oslo bør nedjusteres. Det vil imidlertid kunne oppleves som frustrerende at løyvemyndigheten nedjusterer løyveantallet 8-10 måneder før eventuell antallsbegrensning oppheves, og det blir «frislipp» (...).»

Vi viser også til at Forbrukerrådet i sin rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013» (bilag 4) på side 7 gir uttrykk for at det generelt er god tilgjengelighet på drosje og at dette henger sammen med behovsprøvingen og driveplikten:

«Svar fra aktørene tyder på at det generelt er god tilgjengelighet av taxier i det konkurranseutsatte markedet. Dette er gledelig med tanke på at tilgjengelighet er det viktigste for kunden ved valg av taxi. God tilgjengelighet henger sammen med det som mange fremhever som en fordel ved dagens

organisering av taxisystemet gjennom ordningen med behovsprøving; fylkeskommunen som er løyvemyndighet kan bruke kjøreplikten til å styre taxitilbudet for å dekke kundens transportbehov.»

At Oslo **allerede har en overetablering** av drosjer i dag, betyr at overetableringen vil bli desto større ved oppheving av antallsbegrensningen. Tilsvarende vil overetablering bli resultatet av en deregulering i byene som har et **tilfredsstillende** drosjetilbud i dag. Overetableringen får igjen betydning for omfanget av de negative konsekvensene som følger av en deregulering, som omtalt i punkt 5.3 – 5.7 under. At det er en overetablering eller et tilfredsstillende drosjetilbud i byene, betyr samtidig ikke at kapasitetsutfordringene er fraværende. Som nevnt i punkt 5.2.1 over, er kapasitetsutfordringene fremdeles tilstede i form av at tilgjengelige drosjebiler holder seg i sentrumsområder, hvilket innebærer at det er mer utfordrende å finne en drosje på holdeplassene i utkanten av byene eller å finne en drosje på gata i byområdene utenfor sentrum. Ventetid må derfor påregnes for kundene i disse områdene. Denne utfordringen løses imidlertid ikke ved å øke antallet løyver, ettersom nye aktører naturlig vil søke til områdene med høyest etterspørsel og mest lønnsomhet. Som vi kommer tilbake til i punkt 6.5 under, vil en god løsning på denne utfordringen være å benytte drosjesentralene som verktøy for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme delmarkedene.

5.3 FORESLÅTTE VIRKEMIDLER FOR Å SIKRE ET TILFREDSSTILLEND E DROSJETILBUD I DE ULØNNSOME MARKEDSSEGMENTENE

I dag er det driveplikten, i kombinasjon med antallsbegrensningen, som sikrer et tilfredsstillende drosjetilbud alle steder i Norge og til alle døgnetstider. Oslo Economics beskriver **samsillet mellom antallsbegrensningen og driveplikten** på side 33 i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» Vedlegg 2 (bilag 3) som følger:

«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 fluktuerende 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.»

Videre konkluderer Oslo Economics med at driveplikten ikke kan videreføres dersom antallsbegrensningen bortfaller. Dette oppfatter vi også at SD er enige i, ettersom det er «*behovsprøvingen, og dermed den tilhørende driveplikten*» som foreslås opphevet på side 36 i høringsnotatet.

Som det fremgikk av punkt 5.2.1 over, må det forventes at drosjetilbudet reduseres eller bortfaller helt i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene ved en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Vi synes derfor i utgangspunktet det er positivt at SD i høringsnotatets punkt 5.3 foreslår alternative tiltak som skal ivareta drosjetilbudet i disse markedsegmentene. Vi mener likevel at det foreslåtte tiltaket til SD er lite egnet til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, sammenliknet med dagens behovsprøving og driveplikt.

Forslaget til SD på side 39 i høringsnotatet, innebærer at fylkeskommunen skal kunne «*tildel e eneretter i de tilfellene hvor markedet ikke tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår*». Det foreslås videre at **eneretter** kan tildeles både **med og uten økonomisk kompensasjon**, og at den geografiske avgrensningen av et enerettsområde skal følge kommunegrensene. Videre forstår vi forslaget innebærer at eneretter ikke kan tildeles i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere og høyere befolkningstetthet enn 80 innbyggere per km². Per juni 2018 innebærer denne terskelverdien at 38 kommuner er utelukket fra enerettsordningen, og at fylkeskommunene har mulighet til å innføre eneretter i de øvrige 384 kommunene.

Det som bekymrer oss i denne sammenhengen, er at en slik løsning **kun hensyntar mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedsegmenter i områder med en viss befolkningstetthet**. Som forklart i punkt 5.2.1 over, kan også byene eller tettsteder til byene oppleve et dårlig drosjetilbud til visse **tider** ved oppheving av antallsbegrensningen og driveplikten. Dette skyldes store variasjoner i lønnsomheten, avhengig av ukedag, tidspunkt på dagen, sesonger osv. Variasjonene har også sammenheng med sjåførenes eget ønske om å tilby drosjetjenester, for eksempel i høytider som jul, ramadan og id al-fitr. I tillegg kan lønnsomheten også variere i ulike **områder** i byene, ettersom sentrumsområdene gjerne er mest lønnsomme og derfor kan gjøre tilbudet dårligere i byområdene utenfor sentrum. I Oslo er dette for eksempel tilfelle på Holmlia, der

befolkningstettheten er høy. Likevel må innbyggerne i dette området bestille drosje, fordi en liten andel av det totale antallet drosjebiler i Oslo prioriterer kjøring i dette området. Det er derfor ikke en nødvendig sammenheng mellom tilfredsstillende drosjetilbud og høy befolkningstetthet. Også byområdene vil med andre ord oppleve at markedet «ikke tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår» til visse tider og i visse områder. Vi mener derfor at SDs premiss for å avgjøre i hvilke tilfeller det ikke kan tilbys «et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår» slår feil ut, ettersom det **dessverre feilaktig legges til grunn at drosjetilbud og befolkningstetthet er korrelerende faktorer**. SDs forslag med eneretter avhjelper med andre ord ikke problemet med utilstrekkelig drosjetilbud i de større byene og tettstedene i Norge, og vi mener derfor at dagens ordning med antallsbegrensning og driveplikt er et bedre egnet alternativ.

I tillegg bemerker vi at SD på side 40 i høringsnotatet presiserer at «tildeling av eneretter ikke automatisk medfører rett til annen kontraktskjøring i det aktuelle enerettsområdet, og heller ikke at avtale om annen kontraktskjøring automatisk medfører rett til eksklusiv drift i enkeltturmarkedet i samme område.» Videre ser vi at SD legger til grunn at løyvehavere med enerett kan «benytte inntjeningen fra driften i lønnsomme perioder til å subsidiere driften i ulønnsomme perioder». Det må i denne sammenheng bemerkes at det er **kontraktmarkedet som utgjør det lønnsomme delmarkedet i de fleste tynt befolkede områder** i Norge i dag. Enkeltturmarkedene er i slike områder lite lønnsomme. Videre antar vi at en eventuell kompensasjonsordning vil forutsette at enerettshaverne må være tilgjengelig for drosjebestilling gjennom hele eller store deler av døgnet, og at størrelsen på en kompensasjon ikke vil samsvare med den inntekten løyvehavere kunne oppnådd i kontraktmarkedet. Vi kan derfor ikke se at det vil være attraktivt for løyvehavere i distriktene å påta seg en slik enerett, uten at de samtidig kan supplere inntekten sin med inntekter fra kontraktskjøring.

Videre bemerker vi at SDs forslag legger opp til at **kun 38 av de totalt 422 kommunene i Norge (per juni 2018) vil utelukkes fra enerettsordningen**. Dersom det blir innført eneretter i alle kommuner der dette er en mulighet, vil med andre ord 384 kommuner være forbeholdt utvalgte enerettshavere uten at andre aktører kan etablere seg fritt i disse markedene. Vi frykter derfor **en oppsplitting av landet**, og at ønsket om **ett felles løyvedistrikt** kan bli en utopi for gatetur- og bestillingsmarkedet.

Dessuten viser vi til at Oslo Economics i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 25 har konkludert med at **kompensasjonsordninger som alternativ til behovsprøving gir en rekke utfordringer**:

«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 likne på ordningene som finnes i dag der offentlige myndigheter kjøper inn tjenester som skoleskyss, 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. Derneft 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 krysssubsidiering mellom skjermede og konkurranseutsatte markeder.»

På grunn av utfordringene med kompensasjonsordninger, bør det vurderes om kompensasjon i det hele tatt er et egnet virkemiddel i kombinasjon med eneretter som alternativ til driveplikt og behovsprøving. I tillegg oppfatter vi den foreslåtte enerettsordningen som veldig lik dagens driveplikt, men likevel slik at kompensasjon gis i stedet for skjerming fra konkurranse i drosjemarkedet gjennom antallsbegrensningen. Med hensyn til ovennevnte utfordringer med kompensasjonsordninger, mener vi at dagens ordning med driveplikt og behovsprøving er en vesentlig mer egnet og hensiktsmessig ordning for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i Norge enn det foreslåtte alternativet i høringsnotatet.

Dessuten viser vi til at kapasitetsutfordringene i drosjenæringen ikke løses i byene ved at flere tilbydere får etablere seg markedet. Dette skyldes at også de nye aktørene vil søke mot de mest lønnsomme sentrumsområdene med høyest etterspørsel. Kapasitetsutfordringene i byene, i form av mangel på umiddelbart tilgjengelige drosjer i byområder utenfor sentrum, vil derfor være tilstede uavhengig av antallet aktører. Dette kapasitetsproblemet løses til en viss grad i dag av driveplikten i kombinasjon med

antallsbegrensningen, og tilsier i seg selv at dagens løsning bør videreføres. Som det vil fremgå av punkt 6.5 under, mener vi at drosjesentralene bør benyttes som verktøy for å sikre tilgjengelighet på drosjer i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delene av markedet, herunder også i byene. Dette kan gjøres ved at sentralene får myndighet til å pålegge tilknyttede løyvehavere å være tilgjengelige på de stedene og til de tidspunktene der disse utfordringene er tilstede.

5.4 DEREGULERING VIL GI PRISØKNING

5.4.1 Drosjemarkedet kjennetegnes av en rekke former for markedssvikt

Vi oppfatter at høringsnotatet bygger på en forventning om at bedre konkurranseforhold i drosjenæringen vil gi et mer velfungerende marked. I høringsnotatets side 4 fremgår det nettopp at et av formålene bak endringsforslaget er å *«legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet som skal bidra til gode tilbud for de reisende»*. Selv om dette er en velbegrunnet forventning i et velfungerende marked, vil ikke denne forventningen slå til i markeder som ikke er selvregulerende. Som nevnt innledningsvis i punkt 3, eksisterer det en rekke former for markedssvikt i det norske drosjemarkedet. Drosjemarkedet er derfor et godt eksempel på et marked som ikke er selvregulerende. Markedssvikt betegner i denne sammenheng forhold som gjør at markedet ikke vil gi en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser i uregulert form.

Asymmetrisk informasjon er et illustrerende eksempel på markedssvikt i drosjemarkedet, og innebærer at informasjonen i markedet er skjevt fordelt. Oslo Economics beskriver dette på side 18 i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3):

«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.»

Videre viser Oslo Economics til Konkurransetilsynets analyse av markedssvikt i form av asymmetrisk informasjon:

«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 nettsjeneste 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 sjåfør, kjennskap til kjøreområde o. l., samt ulike aspekter ved komfort.»

Ovennevnte redegjørelse er et godt eksempel på en av de mange formene for markedssvikt i drosjemarkedet. Dessuten viser vi til redegjørelsen i punkt 2 over, der det fremgikk at gateturmarkedet, dvs. å ta drosje fra drosjeholdeplass eller å praie drosje på gata, utgjør en stor andel av det totale drosjemarkedet. Den store andelen gateturer vil ikke endres ved frislipp av løyver. Oppheving av antallsbegrensningen vil derimot medføre at flere aktører kan ta priser etter eget forgodtbefinnende, og vil derfor gjøre det desto vanskeligere for kunder å orientere seg i markedet.

Felles for de ulike formene for markedssvikter, er at det ikke oppstår balanse mellom tilbud og etterspørsel i et fritt marked. Dette påvirker blant annet ressursallokeringen og prisene. TØI har beskrevet dette i sin rapport «Taxis as a Part of Public Transport» (bilag 2) på side 27 som følger:

«Maintaining a balance between taxi supply and demand is at the core of taxi regulation.»

I høringsnotatets side 11 flg. viser SD til Konkurransetilsynets rapport «Et drosjemarked for fremtiden» av 2015. Vi oppfatter derfor at SD som et utgangspunkt er enig med oss i at markedssvikter er fremtredende i drosjenæringen.

Bilag 5 Konkurransetilsynets rapport «Et drosjemarked for fremtiden» av 2015

I denne rapporten konkluderer Konkurransetilsynet på side 16 flg. med at alle former for markedssvikt er tilstede i drosjemarkedet. De skriver bl.a. at:

«Drosjenæringen har utpreget seg ved tilstedeværelsen av nærmest alle disse hovedårsakene til markedssvikt. Dette innebærer at et helt uregulert marked ikke ville gitt et samfunnsmessig optimalt resultat.»

Deretter gjennomgår Konkurransetilsynet ulike kilder til markedssvikt i drosjemarkedet, herunder asymmetrisk informasjon, skalafortrinn og imperfekt konkurranse, eksterne virkninger, kollektive goder og fysiske egenskaper ved markedsplassen.

Oslo Economics konkluderer på tilsvarende måte i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyer – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 18:

«Behovet for, og utformingen av, drosjereguleringen henger også sammen med at markedet er kjennetegnet av en rekke former for markedssvikt.»

Også Oslo Economics gjennomgår deretter de tilstedeværende formene for markedssvikt i drosjemarkedet, herunder asymmetrisk informasjon, stordrifts- og skalafordeler, tosidige markeder og nettverkseffekter, eksterne virkninger og byttekostnader.

Vi oppfatter at det er en grunnleggende enighet om at drosjemarkedet kjennetegnes av en rekke former for markedssvikt, og at det derfor må erkjennes at markedet ikke er selvregulerende. Videre må det erkjennes at markedssvikter er tilstede både i tynt befolkede områder og i mer tettbefolkede områder som byer og tettsteder til byene.

5.4.2 Prisøkning

I høringsnotatet på side 93 viser SD til at det er usikkert om forslagene til reguleringsendringer kan føre til økte priser. SD viser blant annet til erfaring med prisøkning etter oppheving av maksimalpris, men forklarer dette dels med antallsbegrensningen:

«Det er usikkerhet knyttet til priseffekten av de foreslåtte reguleringsendringene. Effekten på pris kan være ulik på ulike steder og tider. I byer der maksimalprisen har blitt opphevet, har erfaringen i etterkant vært at prisene i disse områdene økte. Dette kan til dels forklares av konkurransebegrensningen med blant annet antallsregulering.»

Videre kommenterer SD bl.a. at regelendringene som foreslås kan bidra til lavere priser for kundene:

«Med regelendringer som gir grobunn for økt konkurranse, er det også trolig grunnlag for mer effektiv priskonkurranse som kan bidra til lavere priser for kundene.»

Vi er ikke enige i denne vurderingen. At en **oppheving av behovsprøving og driveplikt vil føre til økte priser på drosjetjenester**, bekreftes av flere kilder, forskning, erfaringer fra norske byer som har økt løyveantallet og erfaringer fra andre land som har gjennomført deregulering. Dette skyldes blant annet de eksisterende markedssviktene som omtalt i punkt 5.4.1 over, og at et større antall tilbydere i drosjenæringen vil medføre at sjåførene kompenserer færre turer per sjåfør med høyere priser per drosjetur.

TØI konkluderer blant annet med dette i rapporten «Taxis as a Part of Public Transport» (bilag 2) på side 11:

«Consequently, one would expect a high number of taxi vehicles, high fares and low salaries, poor quality and profits in a completely free market.»

Tilsvarende har blitt beskrevet av Forbrukerrådet i rapporten «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013» (bilag 4) på side 12:

«Et av de mest oppsiktsvekkende trekkene ved markedet er at prisene stiger når tilbudet øker.»

Videre viser Forbrukerrådet til erfaringer med deregulering i Sverige og Nederland, og skriver at:

«Prisøkningen ved et økt tilbud kan forklares med at de som tilbyr tjenestene må dekke inn det de taper i antall turer gjennom økte priser. (...) Erfaringer fra andre land viser den samme tendensen til økte priser i spotmarkedet når antallet taxier øker. I Nederland førte en deregulering til så stort press på prisene at man valgte å videreføre et system med maksimalpriser. (TØI, Regulerings av drosjenæringen.) I Sverige har den samme prisøkningen vist seg i spotmarkedet først og fremst hos friåkerne som ikke er tilsluttet en sentral. Ukyndige kunder som ikke kjenner markedet og prisnivået, risikerer å betale ågerpris i Sverige. Fra et forbrukerperspektiv er dette en svært uheldig effekt av en deregulering.»

Delingsøkonomiutvalget viser blant annet til Forbrukerrådets rapport, og skriver på side 98 i NOU 2017:4 (bilag 1):

«I drosjemarkedet har det vært en tendens fra næringens side til å dekke inn kostnader som oppstår som følge av overkapasitet gjennom å øke prisene, se særlig Forbrukerrådet (2013). Forbrukerrådet viser til at deregulering av drosjemarkedene i blant annet Sverige og Nederland har resultert i økte priser, i strid med det man skulle forvente dersom markedet var velfungerende. Longva m.fl. (2010) framhever at prisene har økt i byområdene der maksimalprisreguleringen er opphevet og det samtidig har vært en vekst i antall løyver. Dette gjelder særlig på tidspunkter med minst konkurranse.»

Oslo Economics konkluderer på tilsvarende måte i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 26:

«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 inntekstgrunnlaget. 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.»

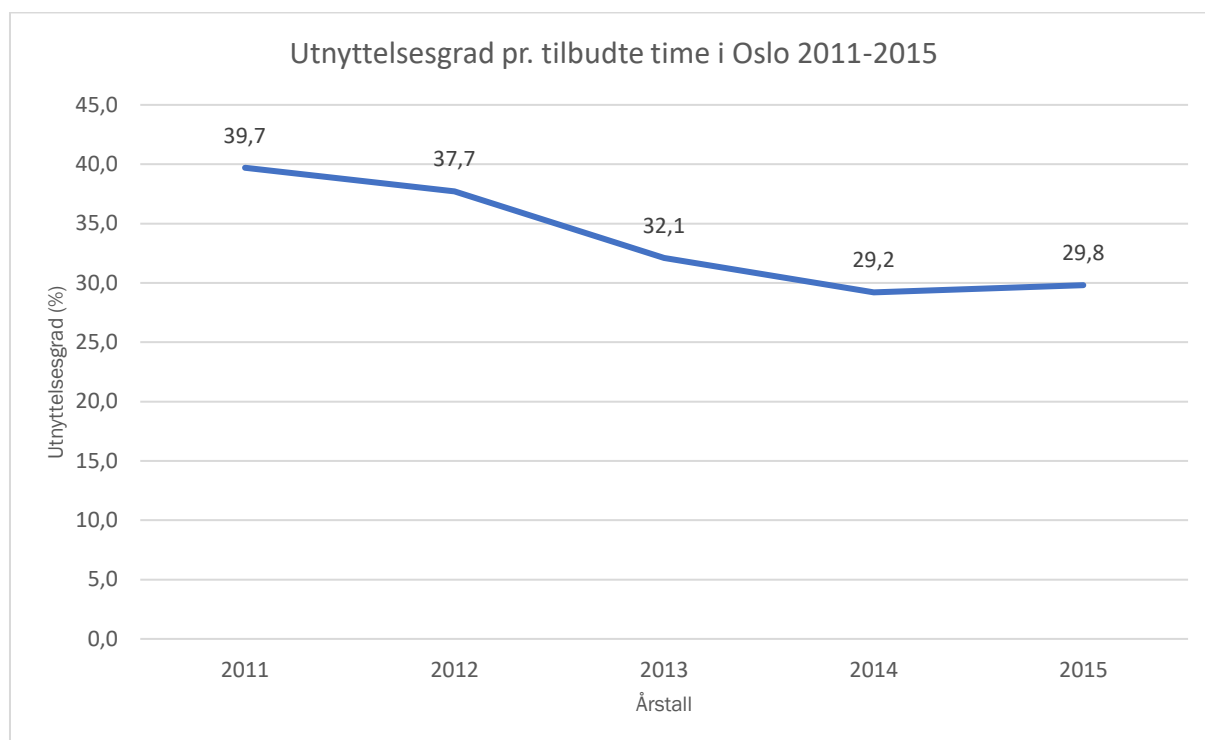
Oslo Economics viser dessuten til at en tilsvarende prisøkning vil finne sted i de delene av drosjemarkedet der tilbudet blir lavere som følge av oppheving av behovsprøvingen og driveplikten (vår utheving og understreking):

*«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 prissensitive 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.»*

Også **erfaringer fra tidligere økning av løyveantallet i Oslo**, viser at konsekvensen av lavere kapasitetsutnyttelse er prisstigning. Som vi viste til i punkt 4.4 over, ble løyveantallet i 1998 økt med 300 ordinære løyver i Oslo på kort tid. Dette medførte prisøkning, fordi kapasitetsutnyttelsen til den enkelte

drosjesjåføren ble lavere og sjåførene derfor måtte kompensere inntektstap ved færre turer med høyere priser per drosjetur.

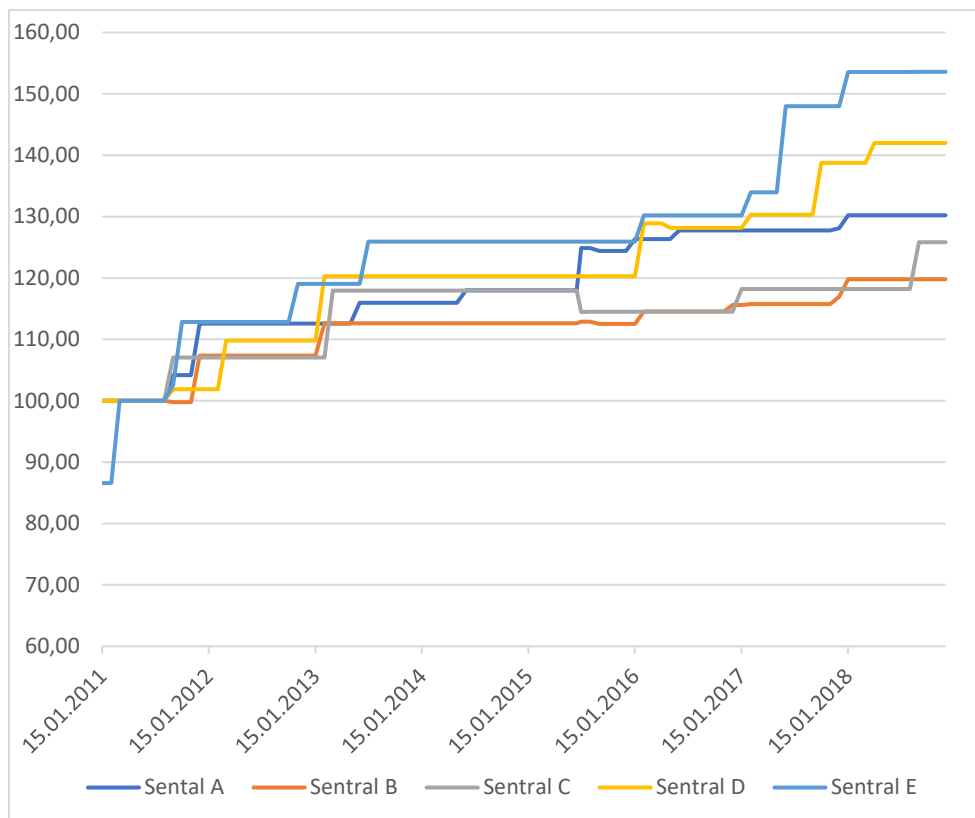
At lavere effektivitet per drosje medfører høyere priser på drosjetjenester, kan dessuten vises ved å **sammenlikne statistikk for utnyttelsesgraden av drosjer, med utviklingen i takstnivået til drosjesentraler**. Vi viser i denne sammenheng til Statistisk sentralbyrås tall for utnyttelsesgraden av drosjer i Oslo for 2011-2015. Vi bemerker for ordens skyld at SSB sluttet å samle inn data for å lage statistikk over drosjenæringen fom. 2016, og at grafen og tabellen under derfor ikke inkluderer tall etter 2015. Statistikken illustrerer likevel en åpenbar trend, som er at utnyttelsesgraden for drosjer i Oslo blir stadig dårligere. Utviklingsgraden må forventes å bli desto dårligere ved en oppheving av antallsbegrensningen.



Utnyttelse med passasjer per tilbudte timer for Oslo angitt i prosent (kilde:

<https://www.ssb.no/statbank/table/07273/tableViewLayout1/>)

Samtidig som utnyttelsesgraden av de tilgjengelige drosjene i Oslo har gått ned, har prisene på drosjetjenester økt. Vi viser i denne sammenhengen til statistikk utarbeidet av Norges Taxiforbund, som viser hvordan takstene til fem ulike drosjesentraler i Oslo (anonymisert) har utviklet seg i perioden 2011-2018. Takstindeksen som det refereres til i grafen under, er basert på en enhetspris som er estimert med bakgrunn i takstene til hver enkelt sentral. Enhetsprisen for den enkelte sentral består av gjennomsnittet av startpris (plasstur) og frammøtepris (bestillingstur), 20 % av minstetakst, 10 km med distansetakst og 15 minutter med tidstakst. Dette er gjort for alle takstgruppene (dag, kveld, natt, helg osv.) og har deretter blitt vektet etter hvor mange timer av året de er aktive. Selv om takstene ikke viser prisøkningen direkte, er det likevel nær sammenheng mellom takstnivået og prisnivået.



Takstutvikling i Oslo 2011-2018 (kilde: Norges Taxiforbund)

De to grafene for henholdsvis utnyttelsesgraden til drosjer og takstnivået for drosjesentraler i Oslo, viser en klar tendens til at prisene øker når den økonomiske effektiviteten per drosje reduseres. Dette støttes også av en artikkel publisert av SSB i mars 2016, som konkluderer med at færre drosjekunder gir høyere priser.⁵ Som nevnt i punkt 4.13, ble det utlevert 250 tilbakeholdte løyver i Oslo i 2012. Som grafene viser, resulterte dette i en nedgang i utnyttelsesgraden per drosje i Oslo, som videre resulterte i en prisøkning.

Som det følger av ovennevnte, er det en utbredt oppfatning at prisene vil øke ved oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Dette gjelder både i de delene av drosjemarkedet der tilbudet øker, men også der tilbudet reduseres. Vi ser det derfor ikke som sannsynlig at det foreslåtte tiltaket til SD vil oppfylle målsetningen om å «legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet som skal bidra til gode tilbud for de reisende». På denne bakgrunnen mener vi at behovsprøvingen og driveplikten bør opprettholdes, som et bedre alternativ enn den foreslåtte løsningen som fremstilles i høringsnotatet.

5.5 STOR FARE FOR SOSIAL DUMPING

Som beskrevet i punkt 5.2 over, vil tilbudet generelt øke ved en deregulering. Tilbudspåvirkningen vil likevel avhenge av lønnsomheten, og enkelte markedssegmenter kan derfor også få et redusert drosjetilbud til tross for at det totale tilbudet øker. Videre beskrev vi hvordan byene med tilfredsstillende drosjetilbud i dag, vil få en overetablering ved oppheving av antallsbegrensningen. Byene med allerede eksisterende overetablering, vil derimot få desto større overetablering. Som Konkurransetilsynet kommenterer i sin rapport «Et drosjemarked for fremtiden» (bilag 5) på side 20, vil overetablering medføre lav kapasitetsutnyttelse for sjåførene:

«Det kan også argumenteres for regulering av markedsadgang gjennom et overetableringsargument («excess entry») knyttet til eksistensen av skalafortrinn og at for mange aktører kommer inn i markedet. Markedssvikten er knyttet til for høye faste kostnader (for mange biler), noe som driver opp gjennomsnittskostnadene. Fri etablering kan med andre ord føre til lav kapasitetsutnyttelse (mye ventetid for sjåfører før ny tur) og høyere kostnader per tur.»

⁵ Se artikkelen her: <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/artikler-og-publikasjoner/faerre-drosjekundar-gjev-hogare-prisar>

Som vi viste til i punkt 5.4 over, vil effektivitetstapet per drosje ved overetablering måtte dekkes inn med økte priser. Dessuten vil en overetablering medføre **lange ventetider for drosjesjåførene, mye tomkjøring og en timelønn som ligger langt under nivået for minstelønn**. Som det fremgår av statistikken til SSB i punkt 5.4, utgjør store deler av kjøringen til drosjesjåførene i Oslo i dag tomkjøring uten passasjer. Utnyttelsesgraden var under 30 % i både 2014 og 2015. Dette illustrerer den allerede reelle utfordringen med lange ventetider for sjåførene i Oslo, og underbygger hvor kritisk det er for drosjenæringen dersom flere etablerer seg som tilbydere. Vi er svært bekymret for denne effekten av en eventuell deregulering, og frykter at det utvikles svært **dårlige og uholdbare arbeidsvilkår** for sjåførene i slike områder. I tillegg frykter vi at en rekke drosjesjåfører ufrivillig blir deltidsarbeidere i drosjenæringen, og at fremtidens arbeidsliv utvikler seg i retning av et **løsarbeidersamfunn**.

At bekymringen vår er berettiget, kan dessuten illustreres med situasjon som oppstod i 2012, da det på kort tid ble delt ut 250 løyver i Oslo. Som nevnt i punkt 4.13 over, ble resultatet av økningen at hver enkelt løyvehaver i Oslo fikk merkbart færre oppdrag og derav også vesentlig lengre arbeidsdager for å oppnå samme inntekt som før økningen. Det ble dessuten en lavere rekruttering til drosjenæringen, på grunn av de uattraktive arbeidsvilkårene som oppjusteringen av løyveantallet hadde medført. Med en oppheving av behovsprøvingen, frykter vi at disse utfordrende arbeidsforholdene vil oppstå på ny og dessuten i et vesentlig større omfang.

Vi forstår at **delingsøkonomiutvalgets mindretall** deler vår oppfatning om relevansen og alvorligheten av ovennevnte problemstilling. I NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer» (bilag 1) på side 112 – 113 oppsummeres mindretallets oppfatning som følger:

«Å kjøre drosje er en jobb, og drosjenæringen er og bør være en del av kollektivtilbudet i Norge. Det er dette utvalgsmedlemmets mening at denne utredningen i større grad burde problematisere vilkårene for de ansatte i næringen. Ny teknologi er velkommen til å gjøre norsk arbeidsliv mer effektivt og til å øke kvaliteten på tjenestene. Men vi skylder norske arbeidstakere i dag og i framtiden å sørge for at konkurranse skjer på grunnlag av innovasjon og effektivitet, ikke ved å senke nivået på lønninger og arbeidsvilkår.

Næringen bør i hovedsak være bemannet av mennesker som har persontransport som sin hovedbeskjeftigelse, som har anstendige og forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår, og som har tilfredsstillende og kontrollerbar kompetanse. Deregulering av drosjemarkedet har i flere land ført til høyere priser. Dette er naturlig, all den tid det er timene med passasjerer i bilen som skal betale også for timene uten passasjer. En avveining av riktig antall drosjer i hvert område kan ikke umiddelbart løses av markedet, med mindre vi skal akseptere et arbeidsliv der folk baserer sin inntekt på å få fritiden avbrutt av kjøreoppdrag på kort varsel.»

Vi er enige med delingsøkonomiutvalgets mindretall i ovennevnte, og understreker at **arbeidsvilkårene for drosjesjåførene burde vært problematisert i større grad i høringsnotatet**. Dette er en stor bekymring for oss, ettersom drosjesjåfører allerede i dag opplever lange ventetider og derav også har lange arbeidsdager for å oppnå et tilstrekkelig inntektsgrunnlag. Vi frykter derfor at sosial dumping av drosjesjåfører og utvikling av et løsarbeidersamfunn blir konsekvensen av deregulering av drosjenæringen. Vi kan ikke se at dårlige arbeidsvilkår for drosjesjåførene vil bidra til å oppfylle SDs uttalte formål i høringsnotatet på side 4 om å sikre en «ryddig og seriøs drosjenæring», og heller ikke det SD beskriver som regjeringens mål om «trygge og gode arbeidsforhold» på side 52 i høringsnotatet.

5.6 OPPHEVING AV ANTALLSBEGRENSNINGEN GIR DÅRLIGERE KVALITET PÅ DROSJETJENESTENE – USERIØSITET OG BEHOV FOR KONTROLL

5.6.1 Innledning

Som sentrale aktører i drosjenæringen, er vi opptatt av at kvaliteten på drosjetjenester holder et høyt nivå og at drosjenæringen har et omdømme som en seriøs bransje. På den måten genereres det gode, forutsigbare og trygge kundeopplevelser. Drosjenæringen er helt avhengig av at samfunnet har tillit til at enhver drosjesjåfører utfører sitt transportoppdrag på en tillitsfull, trygg og profesjonell måte.

I utgangspunktet mener vi at det allerede i dag stilles for lave krav til kvalitet i drosjenæringen, og vi mener derfor at **det bør fastsettes strengere regler for kvalitet og kontroll**. Derfor bekymrer det oss at **flere kilder og erfaringer fra andre land tilsier at oppheving av antallsbegrensning kan føre til en mer useriøs drosjenæring og dårligere kvalitet** på drosjetjenestene.

Ved oppheving av antallsbegrensningen vil kvaliteten på drosjetjenestene bli dårligere, dvs. at både **kvaliteten på drosjesjåførene og drosjebilene vil svekkes**. Dette skyldes blant annet at flere aktører vil gjøre at det blir færre oppdrag per drosjesjåfør, og dette inntektstapet må tas igjen ved å senke driftskostnader kombinert med økte drosjepriser (som omtalt i punkt 5.4.2 over). Dette vil igjen medføre at omdømmet til drosjenæringen svekkes, og at det vil **genereres flere dårlige kundeopplevelser**.

Oslo Economics beskriver blant annet dette i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 27:

«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 taxinæringen og kan påvirke rekrutteringen. Dette vil igjen kunne forsterke negative effekter på kvaliteten.»

5.6.2 Kvaliteten på drosjebilene vil svekkes ved oppheving av antallsbegrensningen

Ved oppheving av antallsbegrensningen, må drosjesjåførene ta igjen tapt inntekt som følge av færre antall turer ved å blant annet redusere driftskostnadene. Dette vil gi drosjesjåfører et incentiv til å bruke mindre penger på anskaffelse av drosjebil, hvilket vil medføre at **kvaliteten på drosjebilene blir dårligere** ved oppheving av antallsbegrensningen. Kvalitetseffekten forsterkes dessuten ytterligere av at det nylig ble vedtatt å oppheve refusjonsordningen for drosjebiler. Dette alene gir drosjesjåførene incentiv til innkjøp av biler av dårligere kvalitet.

Dårligere kvalitet vil videre medføre **dårligere sikkerhet for drosjekundene**. Dette er uønsket i et samfunns- og forbrukerperspektiv. Ved oppheving av antallsbegrensningen, bør det derfor vurderes å gjeninnføre krav til minstemål på drosjebiler (innvendige mål i kupeen) og en maksimal tillatt alder på biler som benyttes til persontransport. For å ivareta sikkerheten til drosjekundene og deres tillit til drosjenæringen, bør det dessuten innføres krav til eget nummerskilt til drosjebiler og krav til at drosjen er tydelig merket på en måte som gjør det lett for kunden å identifisere hvilke biler som er drosjebiler. Som vi kommer tilbake til i punkt 8.2 under, vil dette også effektivisere kontrollmulighetene til offentlige myndigheter.

5.6.3 Kvaliteten på drosjesjåførene og seriøsiteten i drosjenæringen vil svekkes ved oppheving av antallsbegrensningen

Også kvaliteten på drosjesjåfører vil bli dårligere ved oppheving av antallsbegrensningen. Dette skyldes blant annet at løyvehavere vil få incentiv til å redusere kostnader som følge av inntektstap, ved å fastsette dårligere lønnsvilkår for ansatte sjåfører. For øvrig vil dårligere inntektspotensial og arbeidsvilkår medføre at de mest seriøse aktørene vil trekke seg ut av drosjenæringen. Dette vil samlet gjøre at seriøsiteten til bransjen svekkes.

Oslo Economics beskriver blant annet dette i sin rapport «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3). På side 29 viser Oslo Economics blant annet til erfaringer fra oppheving av antallsbegrensningen i Sverige, og hvordan dereguleringen der førte til en **mer useriøs drosjenæring og økt kriminalitet**:

«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 oligopolsituasjon 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.).»

Som et resultat av denne erfaringen, vedtok svenske myndigheter i 2015 å utrede behovet for strengere krav til drosjenæringen. Dette beskrives av Oslo Economics på side 29:

«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 sjåfører 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.»

Også Konkurransetilsynet peker på at **dårligere kvalitet på drosjesjåførene** kan bli resultatet av en deregulering. De viser til Nederlands erfaring med deregulering, og skriver på side 12 og 13 i rapporten «Et drosjemarked for fremtiden» (bilag 5) at:

«Ulemper som pekes på ved avreguleringen er blant annet at kvaliteten på drosjesjåførene har blitt svekket.»

Videre viser Konkurransetilsynet til at kvaliteten ble tilsvarende svekket i New Zealand, da de foretok en deregulering av drosjenæringen:

«En annen viktig erfaring er at dereguleringen førte til et styrket behov for å kontrollere kvalitet for å luke ut useriøse aktører.»

At **kvaliteten på drosjesjåførene blir dårligere** og **seriøsiteten svekket** ved for mange tilbydere, har også blitt lagt til grunn av Menon Business Economics i en rapport vedrørende behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus som ble publisert i 2011.

Bilag 6 Menon Business Economics rapport «Behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus» av 2011

På side 6 i rapporten ble problemet beskrevet som følger:

«For at næringen skal kunne tiltrekke seg profesjonelle og seriøse aktører, er det også viktig at løyvehaverne klarer å opprettholde en viss lønnsomhet. Om lønnsomheten blir for lav, er det grunn til å vente at flere aktører vil trekke seg ut av markedet. I så fall er det en fare for at de mest profesjonelle trekker seg ut først, ettersom disse antakelig har lettere for å finne annen jobb.»

Som det fremgår av ovennevnte, synes det å være utbredt enighet om at kvaliteten på drosjesjåførene vil svekkes ved oppheving av antallsbegrensningen, og at dette igjen vil svekke seriøsiteten til drosjenæringen. Dette er svært **uheldig i et kundeperspektiv**, med hensyn til den sammensatte kundegruppen som drosjesjåfører er i kontakt med ved sine transportoppdrag. Vi understreker i denne sammenhengen at drosjesjåfører håndterer mange sårbare kundegrupper i sin arbeidshverdag, som for eksempel barn, eldre, pasienter, funksjonshemmede osv.

5.6.4 Antallsbegrensningen er et egnet virkemiddel for å sikre kvalitet i drosjenæringen

Videre vil vi understreke at TØI i rapporten «Taxis as a Part of Public Transport» (bilag 2) på side 44 og 45 beskriver at det er **viktig å sikre kvalitetskontroll av drosjenæringen**. Antallsbegrensning beskrives i denne sammenhengen som et egnet virkemiddel for å sikre kvalitet i næringen:

«Using quantity restriction can be a proxy for stricter quality control, as quantity control can be easier to manage from a regulatory perspective. Quantity control can also help to maintain desirable wages for drivers.»

For å ivareta kvaliteten på drosjetjenestene, mener vi derfor at antallsbegrensningen bør opprettholdes.

5.6.5 *Det må stilles strengere krav til kvalitet og seriøsitet i drosjenæringen for å sikre gode, trygge og forutsigbare kundeopplevelser*

Som det fremgår av ovennevnte, vil kvaliteten på drosjetjenester svekkes ved oppheving av antallsbegrensningen. Dette gjelder både kvaliteten på drosjesjåførene og kvaliteten på drosjebilene som benyttes i transportoppdragene. I tillegg medfører oppheving av antallsbegrensningen at seriøsiteten til drosjenæringen svekkes. Til sammen gjør dette at **kundeopplevelsene og kundesikkerheten blir dårligere** ved en deregulering av drosjemarkedet. Dette alene tilsier at antallsbegrensningen ikke bør oppheves, og at formålet i høringsnotatets side 4 om å sikre en «ryddig og seriøs drosjenæring» ikke vil oppfylles ved gjennomføring av SDs forslag.

I tillegg har den reduserte kvaliteten ved oppheving av antallsbegrensning betydning for kravene som eventuelt må stilles til kvalitet og kontroll. **For å unngå en useriøs drosjenæring som gir dårlige kundeopplevelser, må det derfor stilles strengere krav til næringen**, samt tilrettelegges for gode kontrollmuligheter som kan luke ut useriøse aktører. Som det vil fremgå av punkt 8 under, mener vi at dette dessverre ikke er ivaretatt i det foreslåtte regelverket. Som gjennomgangen av de foreslåtte objektive kravene til sjåfører viser, bør det stilles vesentlig strengere krav for å opprettholde seriøsiteten og kvaliteten i drosjenæringen. Drosjenæringen har et viktig samfunnsoppdrag, og det er helt nødvendig å legge til rette for at drosjenæringen genererer gode, forutsigbare og trygge kundeopplevelser.

5.7 TRAFIKALE OG MILØMESSIGE UTFORDRINGER

I tillegg viser vi til at en oppheving av antallsbegrensningen kan **skape trafikale og miljømessige utfordringer i overbelastede områder**. Disse problemene vil med andre ord øke mest i de områdene der det allerede er størst trafikale og miljømessige utfordringer. Selv om SD i høringsnotatet på side 78 legger opp til en videreføring av muligheten til å fastsette miljøkrav til drosjer, må det erkjennes at dette ikke nødvendigvis alene kan løse de miljømessige utfordringene. Dessuten vil ikke miljøkrav bøte på de trafikale problemene som en overbelastning vil medføre.

Det må også erkjennes at **innføring av miljøkrav kan føre med seg andre utfordringer** med hensyn til SDs foreslåtte deregulering. I mange byer i Norge, er det for eksempel ytret et politisk ønske om å innføre nullutslippskrav til drosjer. Som nevnt i punkt 4.17 over, ble det blant annet vedtatt av Bystyret i Oslo kommune den 19. desember 2018 at drosjeforskriften i Oslo skal endres ved innføring av krav til nullutslipp for drosjebiler i Oslo.⁶

Selv om innføring av nullutslippskrav isolert sett har et godt formål, rimer det dårlig med SDs forslag om at Norge skal utgjøre ett felles løyvedistrikt. Ved innføring av **nullutslippskrav** i byene, vil det felles løyvedistriktet splittes opp. Det vil også bli utfordrende for de lokale myndighetene i byene å håndheve nullutslippskravet. Offentlige myndigheter må eventuelt vurdere hvordan de skal regulere situasjoner der en løyvehaver med bensin- eller dieseldrevet bil, får et transportoppdrag fra A (område *uten* nullutslippskrav) til en destinasjon B (område *med* nullutslippskrav). Dette skaper utfordrende situasjoner, og tilsier at et nullutslippskrav eventuelt må innføres i hele landet dersom SDs forslag til deregulering skal vedtas. Samtidig må det erkjennes at det neppe er mulig å innføre et nullutslippskrav på landsbasis innen en rimelig tidshorison. Bakgrunnen er at nullutslipp krever en infrastruktur som det er mulig å etablere i byer, men som lite trolig kan etableres utenfor byene. Den praktiske virkningen av dette, blir at SDs forslag til ny regulering vil være til hinder for miljøkrav i områder der dette er mulig.

Oslo Economics beskriver også de trafikale og miljømessige utfordringene ved oppheving av antallsbegrensningen i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 27:

«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

⁶ Se vedtak her: https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bystyret%2F2018_12%2F1283724_1_1.pdf

køer og mer tomgangskjøring ved sentrale knutepunkt og holdeplasser, som igjen er forbundet med lokal forurensing.»

Når det gjelder de trafikale utfordringene, viser vi dessuten til at det **allerede i dag er et problem med manglende drosjeholdeplasser** i for eksempel Oslo. Dette skyldes at antallet drosjeholdeplasser er redusert, samtidig som det er foretatt en reduksjon i antallet oppstillingsplasser per drosjeholdeplass. Dette medfører **overbelastning av de mest sentrale drosjeholdeplassene** i Oslo, herunder blant annet holdeplassene på Oslo Sentralstasjon sjøsiden, Byporten, Arkaden, Youngstorget, SAS-hotellet, Rikshospitalet, Stortorvet, legevakta (Nybrua), Tjuvholmen og Aker Brygge. I tillegg medfører mangelen på holdeplasser at det **etableres uformelle drosjeholdeplasser av drosjesjåførene, i form av ulovlig parkering** ved sentrale knutepunkter. Dette er en utfordring flere steder i Oslo, for eksempel utenfor Bussterminalen, Hotell Continental, Grand hotell, utenfor restaurantene og utestedene i Hegdehaugsveien, Stortingsgata og Solligata, i Dokkveien ved Aker Brygge, utenfor London pub og utenfor Solsiden restaurant, Sørenga og Vippetangen på sommeren. Tilsvarende er det en stor utfordring med overbelastning ved store arrangementer, for eksempel i forbindelse med messer på Hellerudsletta eller konserter på Telenor arena og Oslo Spektrum. På grunn av erfaringer med trafikkaos ved Telenor arena, Oslo Spektrum og Hellerudsletta, har blant annet politiet sett det nødvendig å dirigere og organisere drosjene som ønsker å tilby drosjetjenester i området i forbindelse med store konserter. Flere aktører i drosjemarkedet vil gjøre disse utfordringene desto større.

Både overbelastningen av de eksisterende drosjeholdeplassene og drosjesjåførenes etablering av uformelle holdeplasser i Oslo, **skaper store trafikale problemer og skaper dessuten trafikkfarlige situasjoner**. Dette har for eksempel særlig vært et problem på snuplassen nederst i Dokkveien ved Aker brygge, der ulovlig parkering en rekke ganger har gjort det vanskelig for politiet å komme forbi ved utrykning. I tillegg er de ulovlige parkeringene en stor utfordring for kollektivtransporten, særlig for trikk og buss i sentrumsområdene.

Ved en oppheving av antallsbegrensningen, frykter vi at utfordringene med uformelle holdeplasser og overbelastning av eksisterende holdeplasser i Oslo vil forverres. Vi frykter også større kødannelser, at flere vil kjøre rundt i Oslos gater for å skaffe seg kunder og at trafikk sikkerheten i Oslo sentrum dermed vil bli svekket.

5.8 VED OPPHEVING AV ANTALLSBEGRENSNINGEN BØR DET INNFØRES EN OVERGANGSORDNING MED GRADVIS ØKNING AV LØYVEANTALLET

Dersom forslaget om oppheving av behovsprøvingen vedtas, mener vi at det bør innføres en overgangsordning som i Danmark, der det ble sluppet 125 løyver per kvartal i hele Danmark (basert på loddtrekning) de tre første årene. På den måten kan drosjenæringen og myndighetene få en viss mulighet til å tilpasse seg endringene gradvis, selv om det ikke vil avhjelpe de øvrige problemene som vi har omtalt over.

5.9 OPPSUMMERING – BEHOVSPRØVING

Ettersom drosjemarkedet ikke er selvregulerende pga. en rekke former for markedssvikt, oppstår det en rekke utfordringer og uheldige konsekvenser ved oppheving av behovsprøvingen (antallsbegrensningen):

- Tilbudet vil øke i de mest lønnsomme områdene med høyest etterspørsel, mens tilbudet vil bli dårligere eller ikke-eksisterende i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene. Også byene kan oppleve et dårligere drosjetilbud på visse steder og til visse tider i gateturmarkedet på grunn av variasjoner i lønnsomheten.
- Driveplikten må oppheves dersom behovsprøvingen oppheves. Det må i så fall finnes et alternativ til driveplikten, som sikrer et tilstrekkelig drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme markedssegmentene. Vi kan ikke se at forslaget om å tildele eneretter med eller uten kompensasjon er et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, verken i tynt befolkede områder eller i tettbefolkede områder som i byene eller tettsteder til byene.
- Uten behovsprøving og driveplikt, vil prisene på drosjetjenester øke.
- Dårligere arbeidsforhold for drosjesjåfører, sosial dumping av drosjesjåfører og utvikling av et løsarbeidersamfunn er sannsynlige utfall ved overetablering.

- En deregulering vil gjøre kvaliteten på drosjetjenester dårligere, og vil svekke seriøsiteten til drosjenæringen. Det vil følgelig oppstå et stort behov for strenge kvalitetskrav og gode kontrollordninger for å ivareta gode kundeopplevelser og kundenes tillit til drosjenæringen (se nærmere i punkt 8 under).
- Trafikale og miljømessige utfordringer vil ytterligere forverres i de mest lønnsomme områdene, herunder i de største byene.

Vi mener at ovennevnte konsekvenser, samt utfordringene knyttet til drosjemarkedet i et økonomisk og et samfunnsmessig perspektiv, tydelig viser at dagens behovsprøvingsordning og driveplikt bør beholdes og er bedre egnet som virkemiddel for å sikre en «*velfungerende konkurranse*» enn det SDs forslag legger opp til. Det må erkjennes at drosjemarkedet ikke er selvregulerende, og at et frislipp derfor ikke vil gi de konkurranseeffektene som vi forstår at SD forventer ved en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Dessuten vil det foreslåtte tiltaket medføre at det ikke blir et tilfredsstillende drosjetilbud i landet, slik det er i dag på grunn av behovsprøvingsordningen i kombinasjon med driveplikten. Dersom det til tross for dette vedtas å oppheve antallsbegrensningen, håper vi at norske myndigheter velger å innføre en gradvis overgangsordning som likner ordningen som ble innført i Danmark.

6 SENTRALTILKNYTNINGSPLIKTEN BØR OPPRETTOLDES

6.1 INNLEDNING

I høringsnotatets punkt 5.9, foreslår SD å oppheve sentraltilknytningsplikten, og at sentralenes kontrollfunksjon skal erstattes av et krav om loggføring av turer med en modul med satellittbasert kommunikasjonssystem (GNSS). Som det vil fremgå i det følgende, mener vi det er uheldig at den foreslåtte loggføringsløsningen bare kan utføre en brøkdel av oppgavene som sentralene utfører i dag. Dessuten er det uheldig at rapporteringen ikke skjer gjennom en uavhengig tredjepart. Vår oppfatning er på denne bakgrunnen at sentraltilknytningsplikten bør opprettholdes.

6.2 UTBREDT ENIGHET OM AT SENTRALENE HAR EN VIKTIG ROLLE

Som et utgangspunkt oppfatter vi at det i dag er utbredt enighet om at drosjesentralene spiller en viktig rolle i drosjenæringen. Sentralene skaper blant annet **ryddighet, effektivitet og profesjonalitet** i næringen, og bidrar dessuten til å **ivareta sikkerheten** til kundene. Dette bekreftes blant annet av Forbrukerrådet, som i sin rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013» (bilag 4) på side 7 viser til at:

«Organiseringen av løyvehavere i sentraler skaper ryddighet og effektivitet.»

Forbrukerrådet utdyper dette på side 8 som følger:

«Det er også en klar enighet om at organiseringen av løyvehavere i sentraler skaper ryddighet, profesjonalitet og effektivitet i markedet. I lys av andre tilbakemeldinger i høringen som viser utfordringer ved dagens organisering i sentraler, tolker vi dette først og fremst som et uttrykk for at de aller fleste ønsker en eller annen form for sentralorganisering, fremfor at enkeltstående taxiforetak skal operere alene i markedet.»

Sentralene har også en viktig rolle i ressursallokering, ved at sentralene **sikrer en effektiv utnyttelse av drosjene** gjennom **turformidling**. Vi gjentar i denne sammenhengen at drosjemarkedet ikke er selvregulerende, og at det derfor ikke kan antas at fri konkurranse i seg selv vil sørge for en effektiv ressursallokering (se punkt 5.2 over). At sentralene har en viktig rolle ved å sikre effektiv ressursutnyttelse bekreftes av Oslo Economics i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 12:

«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.»

Videre har sentralene en viktig rolle som **tilrettelegger for overholdelse av kjøreplikten**. Dette gjør de ved å lage skiftordninger for de tilsluttede løyvehaverne og ved å følge opp løyvehaveres manglende etterlevelse av kjøreplikten. Oslo Economics beskriver dette på side 12 i rapporten:

«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.»

Sentralene har også en viktig funksjon ved å **tilrettelegge for offentlige myndigheters kontroll** av drosjenæringen. For det første bidrar drosjesentralene med å **rapportere inn skatteinformasjon** om de tilknyttede løyvehaverne. Vi bemerker at drosjenæringen i Norge ifølge SSB hadde en totalomsetning i 2017 på over 7,9 milliarder NOK.⁷ Analyseselskapet NyAnalyse har beregnet det samlede skattebidraget fra drosjenæringen til 2,53 milliarder NOK i 2017.

Bilag 7

Statusanalyse for Norges Taxiforbund av NyAnalyse, oktober 2018

Med hensyn til de tidligere problemene med skatteunndragelser i drosjenæringen, er det fordelaktig for skattemyndighetene at sentralen i rapporteringssammenheng er en ekstern tredjepart.

Videre kan drosjesentralene **spore hvor en drosje har vært** på et bestemt tidspunkt, ved at drosjenes taksameter er koblet opp mot sentralenes interne kontrollsystem. Slike data kan ikke manipuleres av den enkelte drosjesjåfør i ettertid, og gjør det mulig for sentralene å **oppgi opplysninger til offentlige myndigheter** ved behov. NAV henvender seg blant annet til sentralene ved forespørsler om informasjon for å kontrollere om det gis urettmessige ytelser til personer på feil grunnlag. Videre har politiet for eksempel stor nytte av å kunne etterspørre informasjon fra sentralene ved etterforskning. I tillegg har muligheten for ettersporing **betydning for passasjerenes sikkerhet**, både ved at passasjerene kan være trygge på at drosjens bevegelsesmønster blir registrert og ved at sjåførene selv er bevisst på at turene kan spores i ettertid.

Selv om delingsøkonomiutvalgets flertall i NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer» (bilag 1) foreslår å oppheve sentraltilknytningsplikten, peker utvalget likevel på den viktige rollen som sentralene har med hensyn til rapportering av skatteinformasjon og muligheten for sporing av hvor en drosje har vært til et bestemt tidspunkt. I tillegg presiseres det at sentralenes kontrollfunksjon gir myndighetene større mulighet for kontroll med drosjenæringen. Utvalget skriver på side 109 i rapporten at:

«I tillegg har drosjesentralene andre funksjoner, som å bidra med innrapportering av skatteinformasjon fra den enkelte løyvehaver. Sentralene kan også bidra med etterkontroll ved å spore hvor en bestemt drosje har vært på et bestemt tidspunkt, noe som øker passasjerenes sikkerhet. Myndighetene får på denne måten større muligheter for kontroll med næringen.»

Sentralene har også en helt **sentral rolle som koordinator og et mellomledd mellom sjåfør og kunde i kontraktmarkedet**. Denne rollen er særlig viktig ved for eksempel pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc. Ved elevtransport kan for eksempel skolen kommunisere direkte med sentralen, som igjen koordinerer drosjeoppdraget med sjåføren og sørger for at transporten gjennomføres som avtalt. At kommunikasjonen går gjennom sentralen, gir skolen både oversikt og trygghet. I tillegg har sentralene en viktig rolle i kontraktmarkedet, ved at sentralene kan **utarbeide tilbud i anbudskonkurranser** om for eksempel offentlig kjøring på vegne av et stort antall løyvehavere.

I tillegg har drosjesentralene i dag **en viktig kontrollfunksjon i seg selv**. I Oslo har for eksempel offentlige myndigheter sett det nødvendig å innføre regler for drosjesentralenes kontroll av løyvehavere og sjåførere. Disse kontrollpliktene er nedfelt i drosjeforskriften for Oslo, som tidligere omtalt i punkt 4.15 over. I drosjeforskriftens § 8 nr. 5 fremgår det for eksempel at sentralene har en plikt til å vedtektsfeste «*sentralens sanksjoner (gebyr, sperring av ID-kort, midlertidig utestenging) overfor løyvehavere som selv bryter eller har ansatt sjåfør som bryter vedtektene eller andre regler for virksomheten.*» Videre følger det av drosjeforskriftens § 9 at drosjesentralen «*plikter å iverksette sanksjoner overfor løyvehavere som selv bryter eller har ansatt sjåfør som bryter vedtektene eller andre regler for virksomheten.*» Sentralene har derfor **både en plikt til å vedtektsfeste og å håndheve interne sanksjonssystemer**, og har på den måten en **sanksjonsmyndighet etter de interne reglene for sentralen**. Eksempler på hendelser som kan utløse

⁷ <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/statistikker/drosje/aar>

vedtektsfestede sanksjoner, kan for eksempel være overprising av drosjeoppdrag, brudd på kjøreplikt, manglende bruk av uniform, dårlig oppførsel, unnlatelse av å hente kunde etter bekreftet bestilling osv.

I tillegg til plikten til å iverksette sanksjoner ved brudd på de interne vedtektene til sentralen, har sentralene også **en generell plikt i forskriftens § 9 til å påse at «sentralens tilknyttede løyvehavere og deres ansatte sjåførere» følger gjeldende lover og forskrifter.** I praksis innebærer dette at sentralene rapporterer til løyvemyndigheten dersom sentralens tilknyttede løyvehavere eller sjåførere ikke overholder regelverket for drosjenæringen. Dette kan videre medføre at offentlige myndigheter vurderer det nødvendig å frata løyve eller kjøreseddel til den involverte. Alternativt kan sentralene strenge taksameteret til den aktuelle løyvehavere eller sjåføren, for på den måten å forhindre uønsket adferd. Sentralene har i tillegg en plikt til å innrapportere antallet mottatte klager til Bymiljøetaten i Oslo hvert år. Bymiljøetaten har opplyst oss om at tre av sentralene i Oslo til sammen rapporterte inn 3 972 klager i 2016. Dette inkluderer ikke samtlige drosjesentraler i Oslo, men illustrerer likevel det store antallet klager som sentralene håndterer årlig og i hvor stor grad sentralene dermed avlaster det offentliges kontroll av drosjenæringen i Oslo. Det er likevel ulikt hvor strengt sanksjonssystem de ulike sentralene opererer med. For å opprettholde den viktige kontrollfunksjonen til sentralene, mener vi derfor at det bør innføres klare og strengere regler for sentralenes kontrollplikter overfor løyvehavere og sjåførere. På den måten unngås det at sentralene kan lokke løyvehavere til å tilslutte seg sentralen ved å vedtektsfeste mindre strenge kontrollsystemer.

Som nevnt i punkt 4.17 over, viser vi dessuten til at bystyret i Oslo kommune den 19. desember 2018 vedtok innføring av nullutslippsskrav for drosjer som er registrert for inntil ni personer. Den vedtatte endringen i drosjeforskriften for Oslo pålegger drosjesentralene en plikt til å straks melde ifra skriftlig til løyvemyndigheten «dersom en drosje tilknyttet sentralen ikke oppfyller miljøkravet i § 23 første ledd». Etter at endringen har trådt i kraft, vil sentralene i Oslo derfor også ha en **kontrollfunksjon overfor løyvehavere med hensyn til oppfyllelse av miljøkrav**.⁸

Videre har sentralene en viktig funksjon ved å **motta og behandle kundeklager** og dermed ivareta forbrukerhensyn. Dette har en verdi ved at kundene får en objektiv tredjepart å rette klager til, fremfor å måtte ta et oppgjør direkte med drosjesjåføren eller løyvehavere som klagen angår. I tillegg har det betydning at sentralen foretar behandlingen av klagen, ettersom sentralen har en egeninteresse i at sentralens omdømme ivaretas og derfor vil ønske å gjøre det beste for kunden ved klagebehandlingen. Det er også nyttig at kunder kan rette **generelle henvendelser** til sentralen, for eksempel dersom kunden har glemt igjen personlige eiendeler i drosjen eller av andre grunner ønsker kontakt med sjåføren. Også i slike sammenhenger er det av stor betydning at sentralen kan spore hvor en bestemt drosje har vært eller hvilke drosjer som har vært på et gitt sted til et gitt tidspunkt.

Sentralene har også en viktig funksjon som **prisfastsettere**, ved at tilknyttede løyvehavere må overholde det til enhver tid gjeldende takstnivået som er fastsatt av sentralen. I tillegg vil sentralene ha mulighet til å reagere overfor løyvehavere, dersom sentralene mottar kundeklager som følge av overprising. På den måten skaper sentralene **kontroll på prissettingen** til drosjesjåførene, og det unngås situasjoner der enkeltaktører krever overpris av uvitende kunder. Prismanipulering var blant annet en tydelig negativ effekt ved dereguleringen i Sverige, hvilket beskrives av Oslo Economics i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 29:

«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.).»

Sveriges erfaringer med villedende prissetting, underbygger sentralenes viktige rolle med hensyn til kontroll på prisnivået. Sentralenes funksjon som prisfastsettere er dessuten nyttig i et kundeperspektiv, ettersom det blir **enklere for kunden å sammenlikne prisene** til ulike drosjer avhengig av hvilken sentral drosjen er tilknyttet. I tillegg kan kunden på egen hånd undersøke om det er betalt overpris for en drosjetur, ved å sammenlikne den foretatte betalingen med takstene som fremgår på den aktuelle sentralens nettsider. I tillegg får offentlige myndigheter en mer effektiv kontroll på prissettingen, dersom myndighetene vurderer at det oppstår behov for innføring av maksimalpriser. Offentlige myndigheter kan i så fall forholde seg til

⁸ Se vedtaket her: https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bystyret%2F2018_12%2F1283724_1_1.pdf

sentralene, fremfor å nå ut til samtlige drosjesjåfører på egen hånd. Sentralene har med andre ord en helt sentral rolle for priskontroll i drosjenæringen. Som det fremgår i punkt 6.4 under, bør det imidlertid innføres en minimums bindingstid til sentralene på 2 år for å gjøre priskontrollen effektiv.

I tillegg har sentralene en viktig rolle med hensyn til **opplæring**, hvilket har stor betydning for å opprettholde kvalitet, fagkompetanse og seriøsitet i drosjenæringen. Sentralene har ulike opplæringssystemer, avhengig av hva slags drosjetjenester som tilbys (eks. opplæring i pasienttransport, transport av funksjonshemmede, TT-kort osv.). For øvrig forestår de fleste sentralene praktisk opplæring, for eksempel opplæring i bruk av taksameter, betalingsterminaler osv. Det varierer hvor grundig opplæring som foretas av den enkelte sentralen. Ettersom det praktiseres ulik opplæring, mener vi at det bør innføres klare regler for hvilken opplæringsrolle sentralen eventuelt skal ha. Dersom sentralene ikke skal ha en slik pålagt opplæringsrolle, håper vi at offentlige myndigheter sørger for gode opplæringssystemer (se også punkt 8 under).

Som ovennevnte viser, har drosjesentralene en helt sentral rolle for å sikre en velfungerende drosjenæring. Derfor frykter vi at en oppheving av sentraltilknytningsplikten i stor grad vil svekke bransjens seriøsitet, profesjonalitet og kvalitet.

6.3 DET ER SVAKHETER VED DET FORESLÅTTE ALTERNATIVET TIL SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT

Som nevnt innledningsvis, foreslår SD i punkt 5.9.2 i høringsnotatet at det skal innføres en plikt for løyvehaver til å loggføre kjørte drosjeturer med en modul med satellittbasert kommunikasjonssystem (GNSS) som løpende skal registrere drosjens lokasjon. Videre foreslås det at informasjonen skal lagres i 10 dager. SD uttrykker usikkerhet om hvorvidt slik loggføring bør skje via dagens taksameter, eller om andre teknologiske løsninger kan benyttes. Deretter viser SD til det pågående arbeidet til taksameterarbeidsgruppen, som skal undersøke mulighetene for teknologinøytrale alternativer til dagens taksametre.

Selv om vi i utgangspunktet stiller oss positive til bruk av ny teknologi, vil vi understreke at det råder stor usikkerhet omkring sikkerheten til GNSS-baserte måleinstrumenter (herunder GPS). Det har for eksempel vært kjent i lengre tid at **GPS-systemer er sårbare** for såkalt «spoofing», dvs. manipulerede signaler som er kraftigere enn signalene som sendes fra satellittene i GPS-konstellasjonen og som kan lage såkalte «spøkelsesruter» ved GPS-navigering. Ved oppheving av sentraltilknytningsplikten, kan det derfor ikke utelukkes at enkelte løyvehavere vil forsøke å manipulere GPS-sporing av bilen for å unngå at bilens bevegelsesmønster registreres. Vi viser i denne sammenhengen til redegjørelsen i punkt 4 over, der vi beskrev at det i en årrekke har vært en stor grad av ulovlig kreativitet blant løyvehavere i drosjenæringen i Oslo. Med hensyn til usikkerheten som forbindes med GNSS-systemer, frykter vi at den foreslåtte løsningen ikke vil gi den tilfredsstillende sikkerheten som muligheten for ettersporing med dagens taksameterkrav ivaretar. Dessuten mener vi at lagringstid på 10 dager er for kort, og at det svekker troverdigheten til sporingssystemet at innrapporteringen ikke skal skje gjennom en uavhengig tredjepart. Vi mener derfor at sentraltilknytningsplikten (herunder også taksameterkravet, se punkt 9 under) bør videreføres, som et bedre egnet alternativ enn den foreslåtte løsningen.

Dessuten vil ikke loggføringsmodulen kunne utføre de øvrige oppgavene som sentralene utfører i dag, herunder:

- å fastsette taksnivået og ha kontroll på faktisk prisfastsetting til tilknyttede løyvehavere,
- å sikre en effektiv utnyttelse av drosjene gjennom turformidling,
- å sikre et godt transporttilbud hele døgnet gjennom kjøreplaner og oppfølging av kjøreplikter,
- skape trygghet for passasjerer i kontraktmarkedet, blant annet ved å koordinere og være mellomledd mellom sjåfør og kunde ved f.eks. pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc.,
- konkurrere om kontraktkjøring i anbudskonkurranser ved å representere et større antall løyvehavere,
- foreta kontroll av tilsluttede løyvehavere og eventuelt ilegge sanksjoner ved brudd på interne regler for sentralen,
- sørge for at tilsluttede løyvehavere og deres sjåfører overholder lover og regler for drosjenæringen, og eventuelt rapportere til offentlige myndigheter ved regelbrudd,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette klager til sentralen fremfor å rette klagen direkte til drosjesjåføren eller løyvehaveren som klagen angår,
- ivareta forbrukerhensyn, ved å behandle mottatte klager som objektiv tredjepart,

- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette generelle henvendelser til sentralen, for eksempel dersom kunden har glemt igjen personlige eiendeler i drosjen,
- sørge for god opplæring av løyvehaverne,
- sørge for kvalitet og profesjonalitet i tilsluttede løyvehaveres yrkesutøvelse, for eksempel gjennom opplæring og veiledning.

Dersom SDs forslag vedtas, ber vi om at det vurderes hvem som skal overta ovennevnte oppgaver som loggføringsmodulen ikke kan ivareta.

6.4 DET BØR GJELDE EN MINIMUMS BINDINGSTID TIL SENTRALENE FOR TILSLUTTEDE LØYVEHAVERE

Videre mener vi at det bør innføres et krav om at en løyvehaver som tilslutter seg en sentral er **bundet til sentralen i minimum 2 år før vedkommende kan si opp** sentraltilknytningsavtalen. Som nevnt i punkt 4.11 over, ble bindingstiden til sentralene på 2 år (i praksis 2,5 år) opphevet fom. 2009 i Oslo. Derfor gjelder det i dag en bindingstid for løyvehaverne på kun 3 måneder, hvilket medfører at løyvehaverne i prinsippet står fritt til å velge den sentralen som vedkommende mener har de beste vilkårene til fordel for seg selv som løyvehaver (men ikke nødvendigvis for kunden).

Dette gir sentralene lite forutsigbarhet, og gjør dessuten at sentralene kan føle seg presset til å innføre høyere drosjepriser, lavere kvalitetskrav, færre krav til opplæring og oppfølging osv. Vi viser blant annet til at takstnivået økte da bindingstiden på tre måneder i Oslo ble innført. Ved å innføre en toårig bindingstid for løyvehaverne, legges det til rette for at sentralene kan konkurrere seg imellom om å levere de beste drosjetjenestene for kundene (for eksempel ved lavere priser eller bedre kvalitet). Samtidig har sentralene en viktig oppgave som prisfastsettere, og bidrar til å unngå at enkeltaktører kan kreve overpris av uvitende kunder. Det er derfor viktig i et kundeperspektiv å beholde sentraltilknytningen med en bindingstid som gjør sentralenes priskontroll og grunnlag for konkurranse med andre sentraler effektiv.

6.5 SENTRALENE BØR BRUKES SOM ET AKTIVT VERKTØY FOR Å SIKRE ET TILFREDSSTILLEND E DROSJETILBUD I DE MINDRE LØNNSOMME OG ULØNNSOMME DELMARKEDENE

Som vi har redegjort for i punkt 5.2 over, er det store variasjoner i etterspørsel etter drosjetjenester til ulike tider og i ulike områder i Norge. Dette gjelder også i stor grad innad i de store byene, for eksempel i Oslo. På grunn av variasjoner i etterspørselen, vil drosjetilbudet bli lite eller bortfalle helt i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene ved en oppheving av driveplikten og antallsbegrensningen. Årsaken til dette er at drosjesjåførene vil prioritere kjøring i de mest lønnsomme markedssegmentene, som i store byer vil være i sentrum. I byområder utenfor sentrum, for eksempel på Stovner eller Røa i Oslo, vil derimot etterspørselen være lavere og til visse tider på døgnet også ikke-eksisterende. Som en følge av dette, blir det mindre attraktivt for drosjesjåførene å prioritere kjøring i disse områdene. Det er viktig å erkjenne at et økt antall drosjesjåfører ikke vil løse denne utfordringen, ettersom også nye aktører vil prioritere de mest lønnsomme områdene. Dersom enkelte aktører velger å ikke prioritere de mest lønnsomme områdene, men i stedet velger å operere i de noe mindre lønnsomme områdene, må disse aktørene ta igjen tapt inntekt ved å øke prisene per tur eller ved å redusere driftskostnadene. Slikt behov for kostnadsreduisering kan for eksempel medføre at kvaliteten på drosjene reduseres til et minimum (se også punkt 5.6 over).

En god løsning på utfordringen med dårlig drosjetilbud innad i byene, vil være å benytte drosjesentralene som verktøy for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme områdene. Dersom sentralene får myndighet til å legge tilknyttede løyvehavere en plikt til å være til stede i bestemte områder til bestemte tidspunkter, løses utfordringen med dårlig drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme byområdene. En slik beredskapsplikt bør anses som en del av drosjenæringens samfunnsoppdrag, og fordrer at sentraltilknytningsplikten videreføres.

6.6 SENTRALENE MÅ SELV KUNNE BESTEMME HVEM SOM SKAL TILSLUTTES SENTRALEN

Til sist vil vi også nevne at drosjesentralene **selv bør kunne bestemme hvilke løyvehavere som skal tilsluttes sentralen**, særlig dersom behovsprøvingen og driveplikten oppheves. En slik valgt rett for drosjesentralene vil føre til bedre konkurranse mellom sentralene, høyere kvalitet på drosjetjenestene og høyere grad av seriøsitet i drosjenæringen. Tilsvarende bør det bli enklere for sentralene å si opp tilknytningsavtalen med løyvehavere som ikke leverer drosjetjenester som avtalt, som har en uønsket adferd e.l.

Oslo Economics viser blant annet kort til dette i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 23:

«Dersom man ikke fjerner tilknytningsplikten, men bare antallsreguleringen og kjøreplikten vil dette kunne medføre utfordringer for drosjesentralene.»

Dette utdypes i fotnote 8 på samme side:

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

Det er i denne sammenhengen også verdt å merke seg at **Danmark**, ved deregulering av drosjenæringen i 2017, valgte å beholde en sentraltilknytningsplikt i form av såkalte «kørselskontorer». Det stilles strenge krav til kørselskontorene, blant annet et egenkapitalkrav på 500 000 DKK og et krav til at virksomheten ikke har forfalt gjeld til det offentlige på 50 000 DKK eller mer. De danske drosjene har tilknytningsplikt til kørselskontorene, men det er opp til kørselskontoret selv å bestemme hvem som får tilknytte seg og ikke. Dette innebærer at en løyvehaver som ikke får tilknyttet seg et kørselskontor, eventuelt må opprette sitt eget kørselskontor og tilslutte seg dette. Oppfyller han ikke vilkårene for å opprette et kørselskontor, må han levere løyvet tilbake. På den måten sikres det seriøsitet og ordnede forhold i den danske drosjenæringen. Videre er det innført en ordning som gjør det mulig å dispensere fra kravene til kørselskontorene i tynt befolkede områder, slik at det blir rimeligere og enklere å etablere seg der. Vi oppfatter en slik ordning som hensiktsmessig, all den tid det vedtas å beholde sentraltilknytningsplikten og samtidig oppheve behovsprøvingen og driveplikten i Norge. En slik ordning fordrer imidlertid at løyvehaverne kan klage til en offentlig klageinstans, dersom de mener at en sentral har avvist en søknad om tilknytning på et urettmessig grunnlag.

6.7 OPPSUMMERING - SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT

Det er bred enighet om at drosjesentralene spiller en viktig rolle i drosjenæringen i dag. I tillegg til turformidling, bidrar drosjesentralene blant annet til å:

- å fastsette taksnivået og ha kontroll på faktisk prisfastsetting til tilknyttede løyvehavere,
- skape ryddighet og profesjonalitet i drosjenæringen,
- ivareta sikkerheten til passasjerer,
- sikre en effektiv utnyttelse av drosjene gjennom turformidling,
- å sikre et godt transporttilbud hele døgnet gjennom kjøreplaner og oppfølging av kjøreplikter,
- gi offentlige myndigheter større muligheter for kontroll med drosjenæringen,
 - innrapportere skatteinformasjon om tilsluttede løyvehavere,
 - utføre etterkontroll ved å spore hvor en bestemt drosje har vært på et bestemt tidspunkt,
- skape trygghet for passasjerer i kontraktmarkedet, blant annet ved å koordinere og være mellomledd mellom sjåfør og kunde ved f.eks. pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc.,
- konkurrere om kontraktkjøring i anbudskonkurranser ved å representere et større antall løyvehavere,
- foreta kontroll av tilsluttede løyvehavere og eventuelt ilegge sanksjoner ved brudd på interne regler,
- sørge for at tilsluttede løyvehavere og deres sjåfører overholder lover og regler for drosjenæringen, og eventuelt rapportere til offentlige myndigheter ved brudd,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette klager til sentralen fremfor å rette klagen direkte til drosjesjåføren eller løyvehaveren som klagen angår,
- ivareta forbrukerhensyn, ved å behandle mottatte klager som objektiv tredjepart,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette generelle henvendelser til sentralen, for eksempel dersom kunden har glemt igjen personlige eiendeler i drosjen.
- sørge for god opplæring av løyvehaverne,
- sørge for kvalitet og profesjonalitet i tilsluttede løyvehaveres yrkesutøvelse, for eksempel gjennom opplæring og veiledning.

Med hensyn til drosjesentralenes viktige rolle i næringen, mener vi at sentraltilknytningsplikten bidrar til å oppfylle SDs formål på side 4 i høringsnotatet om å sikre en «ryddig og seriøs drosjenæring» samt å «ivareta de reisendes sikkerhet». I tillegg er det svakheter ved SDs foreslåtte loggføringsmodul, og den vil uansett ikke kunne dekke samtlige oppgaver som sentralene utfører i dag. Derfor mener vi at sentraltilknytningsplikten bør videreføres, og at det bør innføres en minste bindingstid på 2 år for løyvehaveres tilslutning til en sentral.

Dessuten mener vi at sentralene bør brukes aktivt som et virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene. Ved å gi sentralene myndighet til å pålegge tilknyttede løyvehavere å være tilstede i bestemte områder og til bestemte tidspunkter, vil det sikres et tilfredsstillende transporttilbud i både byene og i landet som helhet.

I tillegg mener vi at det bør innføres strengere krav til sentralenes kontrollfunksjon dersom sentraltilknytningsplikten videreføres. Videre mener vi at sentralene, for å sikre seriøsitet og kvalitet i sentralene og i drosjenæringen forøvrig, bør ha en valgtett med hensyn til hvilke løyvehavere som får tilslutte seg sentralen. En valgtett og en bindingstid til sentralene kan også bidra til å skape bedre konkurranse mellom sentralene og derigjennom øke kvaliteten og profesjonaliteten i næringen.

7 TILDELINGSKRITERIER FOR LØYVER OG KRAVET TIL HOVEDERVERV

7.1 INNLEDNING

I punkt 5.5 i høringsnotatet, foreslår SD å oppheve kravet om at drosjeyrket må være løyvehavers hovederverv, samt å oppheve tildelingskriteriene basert på ansiennitet.

7.2 TILDELINGSKRITERIER FOR LØYVER

Vi er enige med SD at tildelingskriteriet basert på ansiennitet bør oppheves, ettersom vi mener at kriteriet uansett er i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

7.3 KRAVET TIL HOVEDERVERV

Vi er derimot skeptiske til forslaget om å oppheve kravet om at drosjeyrket skal være løyvehavers hovederverv. Hovedervervskravet er viktig for å ivareta kvaliteten og profesjonaliteten i drosjeyrket, men også for å hindre dårlige arbeidsvilkår for de sjåførene som ønsker å ha drosje som hovedbeskjeftigelse. Oslo Economics konkluderer blant annet med at opphevelse av kravet om hovederverv vil redusere kvaliteten på drosjetjenestene. På side 27 i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) skriver de at:

«Tilsvarende vil en deregulering trolig føre til at flere aktører vil ønske å ha drosjevirkksomhet som en deltidsgeskjeft. Dette vil også kunne påvirke kvaliteten på tjenestene som leveres, ettersom kompetansen til sjåfører med drosjekjøring som hovederverv normalt vil være høyere.»

Også delingsøkonomiutvalgets mindretall deler denne oppfatningen. På side 112 i utredningen NOU 2017:4, oppsummeres dette som følger:

«Næringen bør i hovedsak være bemannet av mennesker som har persontransport som sin hovedbeskjeftigelse, som har anstendige og forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår, og som har tilfredsstillende og kontrollerbar kompetanse.»

Vi er enige i delingsøkonomiutvalgets mindretall, og mener at kravet til hovederverv bør opprettholdes. På den måten ivaretas profesjonaliteten, kompetansen og kvaliteten i drosjenæringen.

7.4 OPPSUMMERING

Vi er enige med SD om at ansiennitet som tildelingskriterium for løyver ikke kan videreføres. Kravet om hovederverv for løyvehavere mener vi derimot bør opprettholdes. På den måten sikres kvaliteten, profesjonaliteten og fagkompetansen i drosjenæringen.

8 STRENGERE OBJEKTIVE KRAV TIL SJÅFØRER OG LØYVEHAVERE BØR INNFØRES

8.1 DE OBJEKTIVE KRAVENE TIL SJÅFØRER OG LØYVEHAVERE BØR BLI STRENGERE

8.1.1 Innledning

I punkt 5.6 i høringsnotatet, foreslår SD å videreføre kravet om løyve for å drive personaltransport med drosje. Dette forslaget stiller vi oss bak. Videre foreslår SD å fjerne kravet om faglig kompetanse og garanti for innehavere av drosjeløyver, og at kravene til fagkompetanse i stedet skal stilles til førere av drosjene. Kravene til sjåførene omtales i høringsnotatets punkt 5.12, og er hovedsakelig som følger:

- krav til fagkompetanse gjennom fagkompetanseeksamen for sjåfører i regi av Statens vegvesen, herunder sikre kunnskap om sikkerhet, førstehjelp og servicearbeid for sårbare grupper,
- indirekte språkkraft ved at sjåføren må gjennomføre eksamen på norsk,
- alderskrav på 20 år,
- helsekrav,
- krav om vandelsattest/politiattest og
- krav om at sjåføren må ha hatt førerkort klasse B i minst to år.

I tillegg foreslår SD at kjentmannsprøven oppheves.

8.1.2 Det er behov for strenge krav til både drosjesjåfører og løyvehavere

Vi er svært positive til at det innføres fagkompetansekrav til sjåfører. Drosjetransport er **transport av mennesker**, og **kundene representerer derfor kundegrupper med svært ulike behov**. Drosjenæringen har et viktig samfunnsoppdrag, og bidrar til å sikre mobiliteten til samtlige kundegrupper. En drosjesjåfør må kunne håndtere alle disse kundegruppene på en profesjonell måte, herunder også mer sårbare kunder som:

- barn,
- eldre,
- funksjonshemmede,
- blinde,
- syke,
- sterkt berusede
- osv.

For samtlige kundegrupper, er det **viktig med kvalifiserte sjåfører som skaper tillit og trygghet**. For det første er det viktig at forbrukere på et generelt grunnlag kan føle seg trygge på å sette seg inn i enhver drosje, uten å føle behov for å foreta forundersøkelser av kvaliteten, seriøsiteten og kompetansenivået til den aktuelle sjåføren. Vi mener det er helt nødvendig å ha et system som gir forbrukerne tillit til drosjenæringen. Dette gjør seg særlig gjeldende i **gateturmarkedet** (drosje som tas fra drosjeholdeplass eller drosje plassen på gata), ettersom muligheten for forundersøkelser for kunder i dette markedet er begrenset. Vi viser i denne sammenhengen til at gateturmarkedet utgjør en stor andel av det totale drosjemarkedet i dag (se nærmere i punkt 2 innledningsvis).

I tillegg er **tillit til drosjenæringen særlig viktig for de sårbare kundegruppene** (barn, pasienter, funksjonshemmede, eldre, blinde osv.). Mange i de sårbare kundegruppene er helt avhengig av å benytte drosje som framkomstmiddel i hverdagen, og både kunden og omsorgspersoner til kunden må kunne stole på at drosjetjenestene som leveres holder et høyt nivå med kvalifiserte og profesjonelle sjåfører. Strenge krav til sjåfører er i denne sammenheng helt avgjørende for at samfunnet skal ha tillit til at drosjenæringen genererer gode, forutsigbare og trygge kundeopplevelser.

Med hensyn til drosjenæringens viktige samfunnsoppdrag, mener vi at de objektive kravene til sjåførene bør være **vesentlig strengere** enn det SD foreslår i høringsnotatet. Vi viser i denne sammenheng til at Statens vegvesen - Veidirektoratet allerede i 2012 nedsatte en arbeidsgruppe med representanter fra drosjenæringen for å etablere krav til yrkesmessig kompetanseheving for drosjesjåfører. Initiativet var

forankret i SDs Nasjonale Transportplan 2010-2019 (St.meld. nr. 16 (2009-2009))⁹. På side 284 i transportplanen, skriver SD som følger (vår understreking og utheving):

*«Innføringen av EUs yrkessjåførdirektiv vil innebære krav om grunn- og etterutdanning for alle som utfører yrkestransport med tunge kjøretøy. **Samferdselsdepartementet vil i tillegg vurdere å innføre krav om opplæring og prøve for yrkesmessig persontransport med lette kjøretøy** og krav til etterutdanning for utrykningssjåfører. **Ordninger som dette har som formål å bedre trafikksikkerheten samt heve sjåførenes yrkeskompetanse.**»*

Formålet med å innføre krav til kompetanseheving for drosjesjåfører, var å gjøre drosjebransjen bevisst på den viktige samfunnsoppgaven til drosjenæringen, både med hensyn til selve transporten, trafikksikkerheten og med hensyn til å heve den enkelte sjåførens yrkeskompetanse. Arbeidsgruppas samarbeid resulterte i et forslag til opplæringskrav og krav til prøve for drosjesjåfører. Forslaget ble aldri vedtatt. At det ble nedsatt en arbeidsgruppe etter initiativ fra SD i Nasjonal Transportplan for å vurdere kompetansekravene, illustrerer imidlertid at SD i lengre tid har vært klar over behovet for å innføre strengere krav til sjåfører.

Vi mener for eksempel at vandelskravet bør bli strengere, ved at det bør innføres et **krav om utvidet vandelsattest**. Dette innebærer at attesten også viser straffesaker som ikke er endelig avgjort av politi eller domstol. Det vil si at siktelsler, tiltaler samt ilagte forelegg og dommer som ikke er rettskraftig avgjort skal fremkomme av attesten. Drosjesjåfører er i kontakt med mange sårbare kundegrupper i sin arbeidshverdag, og det bør derfor stilles strengere vandelskrav til denne yrkesgruppen. På den måten ivaretas passasjerenes sikkerhet og passasjerenes tillit til en profesjonell og trygg persontransport.

Videre mener vi at **kjentmannsprøven** bør videreføres. Som det har fremgått av punkt 5.3 over, er det en rekke svakheter ved GNSS-systemer (herunder GPS) i dag. Dessuten er det ikke gitt at GPS-systemer fanger opp uforutsette trafikkhindringer, som gjør at drosjesjåføren må finne den raskeste av tilgjengelige alternative veier til destinasjonen uten hjelp av GPS. Det er derfor ikke riktig når delingsøkonomiutvalgets flertall i rapporten NOU 2017:4 (bilag 1) på side 108 viser til at kjentmannsprøven er overflødig på grunn av dagens GPS-tilgang.

I tillegg til at kravene som stilles til drosjesjåførene bør bli strengere, mener vi at **tilsvarende krav bør stilles til løyvehavere**. Dersom løyvehaver ikke kjører selv, vil løyvehaveren fremdeles ha et ansvar for sine ansattes yrkesutøvelse som drosjesjåfører.

I tillegg bør **kravet til tilfredsstillende økonomisk evne og kravet om økonomisk garanti for løyvehaver** videreføres. Garantikravet er i praksis et seriøsitetskrav. Både skattemyndighetene og leverandører til drosjene (for eksempel verksteder) benytter seg i praksis av løyvehavernes garanti. Dersom en løyvehaver først har mistet garantien som vedkommende har hatt i en bank, får vedkommende i praksis verken opprettet en ny garanti i den samme banken eller i en annen bank. Uten garanti må du gi ifra deg løyvet, og på den måten er garantien en bevisstgjørende faktor som gir motivasjon til å unngå betalingsmislighold. Garantikravet verner også om løyvehaverens økonomi. Skyldige MVA-beløp kan bli store dersom det ikke innbetales over en lengre periode. Med dagens garantiordning kan skattemyndighetene reagere raskt på manglende MVA-innbetalinger. Dersom skattemyndighetene rører ved garantien til løyvehaver, varsles løyvemyndighetene med det samme. Dermed sikrer garantikravet at løyvehaver ikke pådrar seg uhåndterbare erstatningssummer, og verner med andre ord om en sunn og ryddig næring. Også med hensyn til utfordringene som drosjenæringen tidligere har hatt med skattesvik og svindel, mener vi at garantikravet bør videreføres.

8.1.3 Det bør innføres tre kompetansenivåer, samt obligatoriske eksamener og opplæringsprogram

Når det gjelder kompetansekravene, mener vi for øvrig at disse bør deles inn i **tre kompetansenivåer**, avhengig av hvilken rolle vedkommende har:

- Kompetansetrinn 1) Obligatoriske og grunnleggende kompetansekrav for sjåfører, løyvehavere og løyvehavere med ansatte,

⁹ https://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2010-2019/_attachment/504885/binary/817321?ts=1402fe53830

- Kompetansetrinn 2) Obligatoriske tilleggskrav for alle løyvehavere,
- Kompetansetrinn 3) Obligatoriske tilleggskrav for alle løyvehavere som har ansatte sjåførar.

Videre mener vi **at den skriftlige eksamen** bør være mer omfattende enn den er i dag, og at en totimerseksamen ikke er tilstrekkelig til å ivareta ønsket fagkompetanse og sikkerhet i drosjenæringen. Vi mener også at det bør kreves en obligatorisk **praktisk prøve hos biltilsynet** i tillegg til skriftlig eksamen. Gode kjøreegenskaper og trafikkforståelse er helt sentralt for å opprettholde passasjerenes og andres sikkerhet, og bør være en grunnleggende forutsetning for å kunne utøve et yrke som drosjesjåfør. Med hensyn til de vanskelige kjøreforholdene i Norge på vinterstid, mener vi dessuten at det bør kreves at løyvehavere og sjåførar har gjennomført **kurs i glattkjøring og mørkekjøring**. I tillegg mener vi at det bør oppstilles et krav til **kurs i miljøvennlig kjøring**.

Både løyvehavere og drosjesjåførar bør plikte å avlegge slik skriftlig og praktisk eksamen før det kan gis tillatelse til å drive persontransport med drosje. Vi bemerker at det i dag ikke finnes et sentralt register som gir oversikt over hvem som har kjøreseddel. Dagens kjøreseddel er i tillegg enkel å forfalske, og det har dessverre blitt avdekket flere tilfeller av forfalskning de siste årene. Et eksempel er Borgarting lagmannsretts dom (LB-2016-143959-2) avsagt 20. desember 2017, der en person ble dømt til fengselsstraff for bruk av forfalsket kjøreseddel.¹⁰ For å hindre forfalskning og gjøre politiets kontrollmuligheter bedre, mener vi at godkjenning som drosjesjåfør **bør fremgå som en egen kode på førerkortet**.

Dessuten bør det kreves at både drosjesjåførar og løyvehavere gjennomfører et **obligatorisk opplæringsprogram** i forkant av den skriftlige og den praktiske eksamen. Opplæringen bør gjennomgå samtlige eksamensrelevante temaer, og bør inneholde følgende som et minimum:

- sjåførens plikter ved trafikkuhell,
- tiltak som må iverksettes ved trafikkulykke,
 - herunder praktisk førstehjelpskurs og eventuelt kurs i bruk av hjertestarter,
- konflikthåndtering og bruk av alarm, herunder håndtering av utagerende kunder eller kunder som nekter å betale,
- håndtering av kunder med spesielle behov, for eksempel barn, eldre eller funksjonshemmede og plikten til å akseptere blindhund i drosje,
- drosjeetikk og drosjesjåførens viktige samfunnsoppdrag,
- trafikkopptreden som drosjesjåfør,
- drosjesjåførens og løyvehaverens rapporteringsplikter,
- praktisk gjennomgang av drosjeyrket, herunder betalingssystemer, taksametre, uniformeringskrav, systemet på holdeplasser, prissystemer, kundens rettigheter med hensyn til prissetting, osv.
- kundebehandling, herunder ikke-diskriminerende opptreden, samt grunnleggende samfunns- og kulturforståelse,
- drosjesjåførens sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, og
- kjøretøyteknikk og sikring av bil, herunder korrekt sikring av last og passasjerer (særlig barn).

8.1.4 Strenge krav er avgjørende for å sikre gode, forutsigbare og trygge kundeopplevelser

Vi anser ovennevnte som helt sentralt for å ivareta sikkerheten til passasjerer, kvaliteten på drosjetjenestene og for å sikre at drosjenæringen består av fagkyndige, seriøse og profesjonelle yrkesutøvere. Drosje er et profesjonelt yrke, og drosjenæringen har et viktig samfunnsoppdrag som ikke må undergraves. Videre er det viktig å understreke at drosjesjåførar ofte daglig er i kontakt med sårbare grupper, som er helt avhengig av drosjetjenester for å ivareta egen mobilitet. For slike sårbare grupper, for eksempel barn, eldre, funksjonshemmede, blinde eller pasienter, er tillit til drosjenæringen særlig viktig.

Det er med andre ord helt avgjørende at drosjereguleringen kan luke ut kandidater som ikke egner seg for drosjeyrket, eller som kan utgjøre en fare for sikkerheten til passasjerer eller andre bilister i trafikken. Dessuten viser vi til at mange drosjesentraler utfører store deler av opplæringen av sjåførar og løyvehavere i

¹⁰ Se dommen på <https://lovdata.no/dokument/LBSTR/avgjorelse/lb-2016-143959-2?q=LB-2016-143959-2>.

dag. Ved en opphevelse av sentraltilknytningsplikten, ber vi derfor SD om å vurdere hvem som skal forestå opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres i praksis.

8.2 STRENG HÅNDHEVING AV KRAV OG KONTROLLFUNSKJONER ER NØDVENDIG

Med hensyn til det viktige samfunnsoppdraget som drosjenæringen utfører, er det helt nødvendig med streng håndheving av kravene til drosjesjåfører og drosjenæringen for øvrig. Som beskrevet i punkt 4.15 over, var for eksempel bakgrunnen for vedtakelsen av drosjeforskriften i Oslo at lokale myndigheter så et stort behov for bedre kontroll med og strengere krav til drosjenæringen i Oslo. Med innføringen av drosjeforskriften, ble store deler av kontrollfunksjonen derfor overført til drosjesentralene. Med utgangspunkt i dagens situasjon, mener vi at den samlede kontrollen med løyvehaverne bør bli strengere og mer omfattende. Samtidig bør drosjesentralenes kontrollfunksjon videreføres.

Vi viser også til at et **stort antall nye løyvehavere ved en eventuell oppheving av behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten, vil medføre et vesentlig større behov for kontroll** fra det offentliges side. For å ivareta bransjens seriøsitet, sikkerhet og kvalitet, mener vi derfor at det bør utarbeides klare regler for det offentliges håndheving av drosjeregulverket og illeggelse av sanksjoner ved regelbrudd. Vi mener også at det bør bli enklere for det offentlige å benytte tap av løyve eller kjøreseddel som sanksjon ved løyvehaveres eller sjåførers regelbrudd. En slik oppfatning støttes av TØI sin rapport «Taxis as a Part of Public Transport» (bilag 2) på side 47:

«Regulation has little effect unless it is enforced. In many countries, the taxi industry has traditionally been one in which it is relatively easy to operate within the grey (or black) economy, and if this is to be avoided, the regulatory authority needs to have the judicial system behind it.

(...)

The most important point is that the regulating body should have the necessary tools, such as the legal right to withdraw licenses from unsuitable individuals and the right to audit the industry) in its toolbox in order to enforce the taxi policy.»

TØI konkluderer med andre ord med at håndheving av drosjeregulverket er helt sentralt, og at offentlige myndigheter bør ha mulighet til å trekke tilbake løyver fra uegnede aktører for å ivareta denne oppgaven. Vi er enige i denne vurderingen, og håper dette hensyntas ved en eventuell endring av drosjeregulverket.

Dessuten mener vi, som nevnt i punkt 5.6.2 over, at det **bør innføres krav til eget nummerskilt for drosjebiler med egen nummerserie**. I tillegg bør **kravene til merking av drosjebiler** videreføres. Dette vil gjøre det lettere for kunden å identifisere drosjebilene og skille disse fra andre biler, og vil gjøre kontrollmulighetene til offentlige myndigheter bedre. Vi er derfor ikke enig med SD, som i høringsnotatet på side 76 mener det er *«hensiktsmessig å åpne for mer diskret merking av kjøretøyene benyttet til drosjetransport»*. SD foreslår merking med løyvenummer på utsiden av bilen med skrifthøyde på minimum 40 mm, og mener at dette vil gi tilstrekkelig informasjon til kundene:

«Departementet mener dermed et krav om utvendig merking av kjøretøyet med løyvenummer i skrifthøyde 40 mm vil gi tilstrekkelig informasjon».

Vi er ikke enige i dette, og mener at den foreslåtte løsningen vil være enkel å forfalske for sjåfører som ønsker å urettmessig tilby persontransport uten gyldig løyve eller kjøreseddel. Dette svekker tryggheten til drosjekundene, og vi mener derfor at kravene til merking må være vesentlig tydeligere og mindre utsatt for forfalskning enn det SD foreslår.

Vi vil også nevne at vi oppfatter at enkelte hevder at kontroll vil kunne foretas ved **applikasjonsbaserte «publikums-rattinger»** av sjåfører. Det en slik kontrollordning imidlertid ikke hensyntar, er at mange drosjesjåfører kun opererer i enkeltturmarkedet der drosjer praies på gata. Ved slike drosjeturer, som utgjør en stor andel av det totale drosjemarkedet i dag, vil ikke kunden benytte mobil applikasjon som bestillings- og betalingsmiddel. Dermed vil sjåførene heller ikke få tilbakemeldinger på sin utførelse av transportoppdraget. I tillegg vil publikumsbaserte tilbakemeldingsordninger være enkle å manipulere, for eksempel ved at sjåføren får venner og bekjente til å gi vedkommende høyeste karakter og gode tilbakemeldinger på drosjetjenester som i realiteten aldri ble gjennomført.

8.3 OPPSUMMERING – OBJEKTIVE KRAV TIL SJÅFØR OG LØYVEHAVER

Vi er positive til innføring av kompetansekrav til drosjesjåfører. Likevel mener vi at de objektive kravene bør bli strengere, at kjentmannsprøven bør videreføres og at sjåførsamen bør bli mer omfattende og bør inkludere en praktisk prøve. I tillegg mener vi at det bør innføres krav til gjennomføring av et obligatorisk opplæringsprogram, som gjennomgår alle eksamensrelevante temaer. Dessuten mener vi at tilsvarende kompetansekrav bør stilles til løyvehavere, og at kravet til tilfredsstillende økonomisk evne og garantikravet til løyvehavere må videreføres for å sikre seriøsitet i næringen. Kompetansekravene bør videre deles i tre moduler med ulike kompetansekrav for henholdsvis sjåfører, løyvehavere og løyvehavere med ansatte sjåfører. Videre mener vi at det bør bli lettere å tape løyvet eller kjøreseddelen ved regelbrudd, og at det bør innføres effektive ordninger for kontroll og håndheving av drosjereglementet. Blant annet bør det innføres krav til eget nummerskilt til drosjebiler, og et krav til tydelig merking av drosjer. Både kvalitetskrav til sjåfører og løyvehavere og gode kontrollmuligheter, er nødvendig for å ivareta samfunnets tillit til at drosjenæringen genererer gode, tillitsvekkende og trygge kundeopplevelser.

9 TAKSAMETERKRAVET BØR OPPRETTHOLDES UENDRET

9.1 INNLEDNING

I høringsnotatets punkt 5.13 på side 74, foreslår SD at kravet til taksameterutrustning videreføres for drosjer med inntil 9 seter. SD oppgir følgende begrunnelsen for videreføringen av taksameterkravet på side 74 og 75 (våre uthevelser):

*«Bakgrunnen for at det er innført krav om taksameter er at det har vært utfordringer i drosjenæringen. Det har for eksempel vært **avdekket at store inntektsbeløp er unndratt fra skatt**, og at mange av dem som har arbeidet svart i tillegg har **mottatt urettmessige trygdeytelser** som sykepenger og uførepensjon. Det har også forekommet tilfeller av **feilutbetalt refusjon** ved pasienttransport, blant annet gjennom forfalskning av rekvisisjoner. Forbrukerrådet har på sin side kommet med innspill om viktigheten av at forbrukere skal kunne slippe å bekymre seg for at det kan være feil eller uregelmessigheter ved taksametrene. En del av problemene som er beskrevet ovenfor har vært knyttet til manipulering og feil bruk av taksameter. **For forbrukere er det av betydning at taksametrene beregner riktig oppgjør og gir tilstrekkelig informasjon om pris.** Taksameteret spiller liten rolle når det gjelder prisopplysning i forkant av drosjeturen, men det vil vise påløpt pris underveis og hvordan sluttprisen har blitt beregnet (kvittering). Krav til taksametre kan sikre ivaretagelsen av dette hensynet.»*

Bakgrunnen for vedtakelsen av taksameterkravet var med andre ord både begrunnet i erfaringer med skatteunndragelser o.l. i drosjenæringen, men også i forbrukerhensyn. Vi er enige med SD at taksameterkravet for drosjer bør videreføres.

Som det fremgår av høringsnotatet på side 75, er det nedsatt en arbeidsgruppe som skal se på mulighetene for å erstatte dagens taksameter med teknologinøytrale funksjonskrav. Tidligere i høst ba arbeidsgruppa om innspill til sitt foreløpige arbeid med utredningen. I denne sammenhengen sendte taksameterselskapet CenCom AS inn sine innspill i brev av 19. november 2018.

Bilag 8

Brev fra CenCom AS til Justervesenet med innspill til foreløpig arbeid med taksameterutredningen datert 19. november 2018

Vi slutter oss til samtlige av CenCom AS' innspill til arbeidsgruppas foreløpige utkast til krav til mobile applikasjoner som alternativ til taksametre. Selv om arbeidsgruppa ikke skal levere sin endelige utredning før utgangen av 2018, ønsker vi for sammenhengens skyld å presentere en oversikt over innspillene i det følgende.

9.2 BAKGRUNNEN FOR DAGENS TAKSAMETERKRAV BEGRUNNER VIDEREFORING

I 2006 fikk Justervesenet i oppdrag fra det daværende Nærings- og handelsdepartementet om å gjennomføre en **utredning av om det burde innføres krav til salg og bruk av taksametre**. Bakgrunnen var, som det også fremgikk av Justervesenets høringsnotat datert 3. mars 2009, at det de siste årene hadde vært «et stort fokus på ulike problemstillinger knyttet til drosjenæringen.» Problemstillingene skyldtes, som SD også viser

til i høringsnotatet (sitert i punkt 9.1 over), skatteunndragelser, trygdemisbruk, feil ved måleresultater som ble lagt til grunn ved prisfastsetting osv. Disse utfordringene har vi også redegjort for i punkt 4. Flere av disse **problemene ble knyttet til feil bruk av taksametre**, og Justervesenet vedtok derfor i 2009 at det skulle innføres strenge og til dels detaljerte krav til utforming og kontroll av taksametre. Dette **førte til vedtakelsen av taksameterforskriften**, som trådte i kraft 1. januar 2010.

I 2013 nedsatte Justervesenet en intern prosjektgruppe som fikk i oppgave **å evaluere taksameterforskriften**, herunder Justervesenets regulering av og tilsyn med taksametre. Evalueringen ble foretatt i 2014 og 2015, og munnet ut i en rapport publisert 29. april 2016. Denne var basert på en samfunnsøkonomisk analyse av om regelverket og tilsynet hadde fungert etter sin hensikt, og hvordan regelverket eventuelt burde endres. Prosjektgruppa foreslo blant annet noen endringer i tilsynsreglene, men uttalte samtidig at de mente at *«tilliten til bransjen er blitt bedre etter at regelverket ble innført, og at det er mindre juks enn tidligere»*.

Som sentrale aktører i drosjenæringen, er vi dessverre kjent med at det er en **høy grad av kreativitet blant drosjesjåfører med hensyn til manipulering** av priser samt metoder for å unndra skatt og rapportering. Dette er uheldig for seriositeten til drosjenæringen, og derfor var vi positive til innføringen av taksameterforskriften i 2009. Vi mener samtidig at **behovet for tilsyn og strenge krav til taksameteranordninger er vel så tilstedeværende i dag** som i 2009, og det er ingen tvil om at taksameterforskriften har hatt en positiv effekt med hensyn til å hindre juks i drosjenæringen. Derfor mener vi at dagens taksameterkrav bør videreføres.

9.3 KRAV TIL TAKSAMETRE SOM BØR VIDEREFØRES

Et taksameter som oppfyller dagens krav i taksameterforskriften, er **fastmontert i bilen** og foretar **fysiske målinger av distanse og tid for kjøreoppdrag**. Beregning av distanse er basert på pulser fra en signalgenerator, som er **knyttet til drosjehjuleenes rotasjon**. Antall pulser per kilometer fremkommer med andre ord som antall pulser per rotasjon multiplisert med omkretsen på hjulet. Omkretsen av hjulet og hvor mange pulser omdreiningen gir per omdreining må derfor være kjent når taksameteret monteres og kobles til signalgeneratoren. Tallene blir lagt inn som kalibreringstall i taksameteret, og kan kontrolleres i ettertid ved fysiske målinger. Det kreves også at taksameteret er plombert, slik at det er mulig å påvise eventuelle inngrep og manipulasjon.

Vi mener at ovennevnte krav til taksametre bør videreføres. Dersom det vurderes mobile applikasjoner som alternativer til taksametre, viser vi til at slike enheter enkelt kan plasseres andre steder enn i drosjen for å unngå registrering av kjørte distanser. Dette frykter vi skaper muligheter for manipulasjon, og derfor mener vi at **måleinstrumentet bør være fastmontert** i bilen slik det er i dag.

Dessuten vil måleinstrumenter gjennom mobile applikasjoner gjerne være tilknyttet GPS. Vi viser i denne sammenhengen til punkt 6.3 over, der vi redegjorde for svakhetene ved dagens GPS-systemer. Som nevnt, er GPS-systemer blant annet sårbare for såkalt «spoofing», dvs. manipulerte signaler som er kraftigere enn signalene som sendes fra satellittene i GPS-konstellasjonen og som kan lage såkalte «spøkelsesruter» ved GPS-navigering. Derfor mener vi at dagens måleinstrument i taksameteret, som foretar **fysiske målinger basert på hjulets omdreining**, bør videreføres for å hindre muligheten for manipulasjon.

I tillegg viser vi til at mange kunder foretrekker kontant betaling eller betaling med kredittkort, og at gateturmarkedet utgjør en stor andel av det totale drosjemarkedet i dag. Som omtalt i punkt 2 over, utgjorde for eksempel 11 % av Oslo Taxis totale omsetning på ca. 1,37 milliarder NOK kontantomsetning (sedler og mynter) i 2017. Det vil derfor være uheldig dersom et større antall drosjesjåfører velger å utelukkende tilby bestilling og betaling av drosjetjenester via mobile applikasjoner. Dagens krav om at taksameteret må være **tilknyttet en betalingsterminal**, bør derfor også videreføres.

9.4 OPPSUMMERING - TAKSAMETERKRAV

For å **hindre manipulasjon** og **ivareta forbrukerhensyn**, og dermed **ivareta seriositeten i drosjenæringen**, mener vi at kravene som stilles til dagens taksametre bør videreføres. Det bør kreves et fastmontert og plombert måleinstrument i drosjene, som foretar fysiske målinger av distanse og tid. Videre bør taksametrene være tilknyttet betalingsterminaler, slik at ikke muligheten for betaling med kredittkort avskjæres.

10 LOKAL REGULERING AV DROSJENÆRINGEN OG LOKALE LØYVEMYNDIGHETER ER NØDVENDIG

10.1 LOKAL REGULERING ER NØDVENDIG

I rapporten «Taxis as a Part of Public Transport» til TØI (bilag 2), slår det fast at drosjeregulering er en lokal utfordring som må løses på et lokalt nivå. På side 42 i rapporten, skriver TØI at den store utfordringen er å skreddersy drosjereguleringen til lokale problemer, mål og markedsforhold, ettersom disse faktorene varierer i stor grad:

«The paramount challenge is tailoring taxi regulation to local problems, objectives and market conditions. Taxi markets are local in nature as no two cities are the same, and although there are several recurring challenges in taxi regulation, the mix is always unique.»

Videre konkluderer TØI på side 47 med at drosjeregulering som utgangspunkt bør være lokal:

«The regulation should preferably be local, as the taxi markets are local.»

Likevel understreker TØI at overordnet regulering av sikkerhets- og kvalitetskrav kan skje på et nasjonalt plan:

«However, safety and quality standards and frame regulations, including taxes, can be successfully regulated on national or state level.»

På side 42 eksemplifiseres slik overordnet regulering som følger:

«Still, there may well be elements of taxi regulation which could fit well with national regulation – such as minimum standards of vehicles in regard to pollution, accessibility and safety, and driver legal and economical suitability.»

Som TØI konkluderer med, er det kun overordnede krav, som for eksempel objektive krav til løyvehavere og sjåførere (som omtalt i punkt 8 over), som bør reguleres på et nasjonalt plan. For øvrig bør drosjeregelverket tilpasses lokale forhold.

I tillegg viser vi til punkt 4 over, der vi redegjorde for historikken til drosjenæringen i Oslo og de store utfordringene i det lokale drosjemarkedet i Oslo fra 2000-tallet og frem til i dag. På bakgrunn av utfordringene, så lokale myndigheter det nødvendig å innføre effektive kontrollordninger gjennom sentralene, med nærmere krav til kvalitet og sanksjoner. Dette var bakgrunnen for vedtakelsen av den lokale drosjeforskriften i Oslo, og er et konkret eksempel på nødvendigheten av lokal regulering av drosjemarkedet.

10.2 LOKALE LØYVEMYNDIGHETER ER NØDVENDIG

I dagens drosjeregulering er Norge inndelt i ulike løyvedistrikter, og det er fylkeskommunene som håndhever løyveordningen i det enkelte løyvedistriktet. Som det fremgår av høringsnotatets punkt 5.4 og 5.8, foreslår SD å oppheve oppdelingen av landet i løyvedistrikter, samt at løyvemyndigheten overføres fra fylkeskommunene til Statens Vegvesen i Lærdal.

Som vi redegjorde for i punkt 10.1 over, bør drosjereguleringen være lokal ettersom de lokale forholdene varierer i svært stor grad. Vi er derfor ikke enige i at det bør opprettes en felles løyvemyndighet for hele landet eller at Norge skal utgjøre et felles løyvedistrikt. Lokal tilstedeværelse har også stor betydning for håndhevingen av regelverket, dersom løyvemyndigheten skal ha en effektiv mulighet til å kunne trekke tilbake løyver eller kjøresedler fra personer som ikke egner seg som aktører i næringen (se punkt 8.2 over).

Dessuten viser vi til utfordringene som er forbundet med å innføre nullutslippskrav til drosjer i byene, slik det er ytret politisk ønske om i flere byer i Norge og som dessuten ble vedtatt innført i Oslo den 19. desember 2018 av Bystyret i Oslo kommune. Som vi har redegjort for i punkt 5.7 over, vil innføring av nullutslippskrav i enkelte byer i Norge forutsette at de lokale løyvedistriktene og løyvemyndighetene beholdes. I motsatt tilfelle, vil sentrale løyvemyndigheter få problemer med å håndheve kravene til nullutslipp gjennom manglende tilstedeværelse. Vi viser i denne sammenhengen til at Bystyret i Oslo kommune, som nevnt i punkt 4.17 over, vedtok å pålegge drosjesentralene en plikt til å rapportere til de lokale løyvemyndighetene dersom tilsluttede løyvehavere ikke overholder nullutslippskravet. I tillegg vil det resultere i en oppsplitting av Norge som et felles løyvedistrikt. Vi nevner også i denne sammenhengen at oppsplittingen vil forverres ytterligere dersom flere fylkeskommuner vedtar innføring av eneretter i kommunene. Vi frykter at en slik

oppsplitting vil føre til et uoversiktlig system med hensyn til hvor drosjesjåførene kan kjøre fritt, hvor det kreves nullutslippsdrosje og hvor drosjekjøringen i enkeltturmarkedet er forbeholdt særskilte aktører gjennom tildelte eneretter.

På denne bakgrunnen mener vi at løyvedistriktene bør opprettholdes og at fylkeskommunene fortsetter som lokale løyvemyndigheter for drosjenæringen.

10.3 OPPSUMMERING - LOKAL REGULERING OG LOKALE LØYVEMYNDIGHETER

Drosjereguleringen bør i hovedsak være lokal. Derfor bør også dagens løyvedistrikter opprettholdes, og fylkeskommunene bør fortsette som lokale løyvemyndigheter for drosjenæringen. Dessuten vil innføring av eneretter og eventuelt nullutslippskrav i enkelte kommuner, medføre en uoversiktlig oppsplitting av Norge som et felles løyvedistrikt.

11 DE SÆRSKILTE LØYVEKATEGORIENE BØR VIDEREFØRES

I høringsnotatet på side 57 foreslår SD å oppheve de særskilte løyvekategoriene selskapsvognløyve, løyve for transport for funksjonshemmede og utvidet drosjeløyve. I stedet foreslås det å innføre ett drosjeløyve for all transport med motorvogn registrert for åtte personer i tillegg til førersetet. Forslaget innebærer at transport med kjøretøy fra ti seter og oppover vil kreve et turvognløyve.

I motsetning til SD, mener vi at dagens særskilte løyvekategorier bør videreføres. Dette gjelder særlig **løyvet for transport av funksjonshemmede**, ettersom en oppheving av denne løyvekategorien vil føre med seg uheldige konsekvenser for både drosjesjåfører som driver transport av funksjonshemmede, men også for de funksjonshemmede selv og offentlige kontraktsparter som er kjøper av slike transporttjenester.

I dag kreves i utgangspunktet følgende antall fastmonterte seter for henholdsvis personbil, buss og turvogn:

- personbil må ha mindre enn 9 seter,
- buss må ha minimum 9 seter,
- turvogn må ha minimum 10 seter.

Mens personbiler har høye avgifter, er det ingen avgift på busser. I utgangspunktet vil alle busser med mindre enn 9 seter regnes som en personbil med høye avgifter, selv om kjøretøyet i realiteten ser ut som en buss. I dag kan det imidlertid søkes om **dispensasjon fra antallet fastmonterte seter i buss**, forutsatt at kjøretøyet benyttes til transport av funksjonshemmede (HC-transport og HC-løyve). De fleste offentlige anbud krever transport av minimum to rullestoler samtidig. Ved dispensasjon blir det mulig å transportere to rullestoler samtidig, men med kun 4-5 fastmonterte seter i bussen. Dette er en stor fordel i byene og i områder med dårligere fremkommelighet, ettersom transporten av funksjonshemmede kan foretas med en buss av mindre størrelse. Samtidig gjør fritaket at **kjøretøyet avgiftsmessig blir ansett som en buss (uten avgifter)**, så lenge vognkortet har påskrift om at dispensasjon er gitt.

Dersom løyvet for transport for funksjonshemmede (HC-løyve) bortfaller, tapes også muligheten til å søke fritak fra kravet til antall fastmonterte seter i buss og avgiftsdispensasjon. Alternativet blir å benytte turvogn til transport av funksjonshemmede, som stiller krav til minimum 10 seter. For turvogner er det imidlertid ikke mulig å søke fritak fra kravet til antall seter. I praksis blir det derfor nærmest umulig å foreta transport av to rullestoler samtidig, slik anbudene krever.

Bortfall av HC-løyve som egen løyvekategori, får derfor to uheldige følger. For det første må sjåfører som utfører transport av funksjonshemmede kjøpe lange minibusser for transport av to rullestoler for å oppfylle turvognkravet. Disse bilene er omtrent 250 000 NOK dyrere enn bilene som benyttes til HC-transport i dag. Det vil derfor **kreves dyrere materiell for å drive HC-transport, hvilket vil medføre at slike transportoppdrag må prises høyere**. Oppheving av HC-løyvet vil med andre ord få negative konsekvenser for offentlige kontraktsparter som gjerne er kjøperne slike transporttjenester.

De større kjøretøyene vanskeliggjør dessuten HC-transport i Oslo og andre steder der fremkommeligheten er dårligere. En oppheving av HC-løyvet vil derfor også få negative konsekvenser for de funksjonshemmede, ettersom sjåførene får dårligere forutsetninger for transport av rullestolbrukere fra dør til dør. For å ivareta et godt transporttilbud for funksjonshemmede i byene og andre steder med dårligere fremkommelighet, mener vi derfor at HC-løyvet bør videreføres.

I tillegg mener vi det er nødvendig at **utvidet drosjeløyve (maxitaxi)** videreføres som en særskilt løyvekategori. Slike drosjeløyver omfatter transport av 9-16 personer. En stor andel av skole- og HC-kjøring utføres av maxitaxier, som også betjener maxitaxi-markedet på kvelder og i helgene. Bakgrunnen for at mange løyvehavere nettopp velger å anskaffe maxitaxi, er for å være en **totalleverandør av flere type transporttjenester**. I tillegg har de utvidede drosjeløyvene **en driveplikt, som sikrer at også funksjonshemmede til enhver tid har et tilgjengelig drosjetilbud**. Dette har særlig betydning i mindre byer og tettsteder, som er helt avhengig av at drosjene kan gi drosjekundene et fleksibelt tilbud som alle kundegrupper kan benytte seg av. Ved oppheving av utvidet drosjeløyve som egen løyvekategori, vil alternativet være overgang til turvogn. **Turvogner har imidlertid ikke driveplikt**, hvilket vil medføre at rullestolbrukere ikke får et drosjetilbud på lik linje med gående drosjekunder. Som nevnt over, vil overgang til turvogner i tillegg kreve større busser med dårligere fremkommelighet og uten mulighet for dispensasjon fra kravet til antall seter.

I tillegg har enkelte byer i dag, for eksempel Oslo, innført **lavere bomavgifter** for maxitaxier til tross for at bussen veier over 3 500 kg. Bakgrunnen for denne ordningen er at **rullestolbrukere skal sikres samme prissetting** på drosjetjenester som en gående drosjekunde. Den reduserte bomavgiften for maxitaxi vil bortfalle dersom utvidet løyve oppheves som løyvekategori og bussene må registreres på turvognløyver. Opphevingen vil på den måten medføre høyere drosjepriser for drosjer som oppfyller vilkårene for turvogner. Prisøkningen vil særlig gå ut over rullestolbrukere, som ikke vil ha et annet drosjealternativ. På denne bakgrunnen bør også utvidet drosjeløyve beholdes som en særskilt løyvekategori.

12 NORGE HAR ET HANDLINGSROM INNENFOR EØS-AVTALEN SOM TILLATER BEHOVSPRØVING (ANTALLSBEGRENSNING) OG SENTRALTILKNYTNINGSPLIKT I DROSJEREGULERINGEN

12.1 INNLEDNING

I SDs høringsnotat punkt 2.4, omtales drosjereguleringens forhold til EØS-avtalens artikkel 31 (1). EØS-avtalens artikkel 31 (1) oppstiller et **forbud mot restriksjoner på etableringsadgangen i EØS-stater**. SD viser til ESAs grunngitte uttalelse av 22. februar 2017 (No. 041/17/COL, saksnummer 74881), der ESA konkluderte med at deler av Norges drosjeregulering, herunder lov 21. juni 2002 nr. 45 (yrkestransportloven) og forskrift 26. mars 2003 nr. 401 (yrkestransportforskriften), er i strid med denne etableringsfriheten i artikkel 31 (1). SD besvarte ESAs uttalelse den 11. desember 2017, og viste til at departementet skulle foreslå å oppheve behovsprøvingen og tildelingskriteriene for løyve, samt plikten til å være tilsluttet en drosjesentral. Dette er også bakgrunnen for SDs høringsnotat av 1. oktober 2018, som dette brevet knytter seg til.

Som det vil fremgå i det følgende, mener vi at SDs svar til ESA ikke bygger på en korrekt tilnærming til EØS-retten eller til ESAs fremsatte endringskrav i den grunngitte uttalelsen. I utgangspunktet er vi enige i at både behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten i EØS-rettslig forstand utgjør **etableringshindringer eller restriksjoner** etter artikkel 31 (1). Likevel mener vi at både behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten oppfyller vilkårene for å være **lovlige restriksjoner**, herunder at tiltakene kan:

- begrunnes i legitime, allmenne formål (se punkt 12.2.2 og 12.3.2 under),
- er egnede virkemidler for å oppnå formålene (se punkt 12.2.3 og 12.3.3 under) og
- er nødvendige virkemidler for å oppfylle formålet (se punkt 12.2.4 og 12.3.4 under).

Med hensyn til oppfyllelsen av disse vilkårene, kan vi ikke se at SD har forklart eller dokumentert overfor ESA hvordan og hvorfor drosjereguleringen i Norge er systematisert som den er i dag. Derfor mener vi at ESAs konklusjon om at behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten er i strid med EØS-avtalen, skyldes manglende informasjon og feilaktige forutsetninger.

Vi mener derfor at ovennevnte innebærer at SD, ved sitt svar til ESA av 11. desember 2017, har lagt opp til en overoppfyllelse av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Dersom norske myndigheter velger å oppheve behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og sentraltilknytningsplikten etter høringsrunden, mener vi derfor at dette vil være et rent politisk motivert valg som verken kan begrunnes i et pålegg fra ESA eller i Norges EØS-rettslige forpliktelser.

En nærmere redegjørelse for hvorfor henholdsvis **behovsprøvingen** (antallsbegrensningen) og **sentraltilknytningsplikten** oppfyller vilkårene for å være lovlige restriksjoner, følger av punkt 12.2 - 12.3 under.

12.2 BEHOVSPRØVINGEN (ANTALLSBEGRENSNINGEN) AV LØYVER LIGGER INNENFOR NORGES EØS-RETTLIGE HANDLINGSROM

12.2.1 Behovsprøvingen er en lovlig etableringshindring

Som nevnt i punkt 12.1 over, er vi enige i at behovsprøvingen (antallsbegrensningen) av løyver i Norge utgjør en etableringshindring (restriksjon) etter EØS-avtalens artikkel 31 (1). Vi mener imidlertid at behovsprøvingen oppfyller vilkårene for å være en lovlig restriksjon, se punkt 12.2.2 - 12.2.4 under.

På bakgrunn av ESAs grunngitte uttalelse, valgte Norges Taxiforbund i 2017 å engasjere Oslo Economics for å foreta en samfunnsøkonomisk analyse av behovet for behovsprøving (antallsbegrensning) av drosjeløyver i Norge. Denne analysen resulterte i en rapport, «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» av 16. mai 2017, som vi allerede har referert til flere ganger tidligere i dette høringsbrevet (bilag 3).

Resultatene av den samfunnsøkonomiske analysen til Oslo Economics, **dokumenterer at behovsprøvingen er en lovlig etableringshindring** etter EØS-avtalens artikkel 31 (1). Norges Taxiforbund oversendte rapporten med kommentarer til den EØS-rettslige behandlingen av behovsprøvingen til SD den 20. juni 2017, men vi ønsker likevel for oversiktens skyld å gjenta våre overordnede vurderinger i dette høringsbrevet.

12.2.2 Vilkår 1) Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) er begrunnet i legitime, allmenne formål

For det første er vilkåret om at behovsprøvingen er begrunnet i legitime, allmenne formål oppfylt. De allmenne hensynene som ligger til grunn for behovsprøvingen (antallsbegrensning) av løyver, er **å sikre forbrukere et tilfredsstillende drosjetilbud til alle døgnetts tider og i alle områder i Norge**. Dette formålet har også som utgangspunkt blitt akseptert av ESA, som på side 11 i sin grunngitte uttalelse av 22. februar 2017 skriver at:

«Therefore, the Authority acknowledge that the objective of guaranteeing a satisfactory, permanent supply of taxi transport services in the interest of consumers can be accepted as a requirement in the public interest in principle capable of justifying the restriction that follows from the numerical limitation of licenses.»

Vi oppfatter derfor at det er enighet om at det grunnleggende formålsvilkåret er oppfylt.

ESA skriver videre at det **å sikre drosjesjåfører et tilstrekkelig inntektsgrunnlag** i seg selv ikke utgjør et legitimt allment **formål** som kan begrunne behovsprøvingens ordning. Vi er enige i dette i et EØS-rettslig perspektiv. Likevel vil vi understreke at det å sikre sjåførene et tilstrekkelig inntektsgrunnlag, er en helt nødvendig **forutsetning** for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Dette har sammenheng med driveplikten, og er beskrevet nærmere i punkt 12.2.3 under.

12.2.3 Vilkår 2) Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) er et egnet virkemiddel for å oppnå det legitime, allmenne formålet

Videre er også vilkåret om at behovsprøvingen er et **egnet virkemiddel** for å oppnå formålet, dvs. å sikre forbrukerne et tilfredsstillende drosjetilbud, oppfylt.

Som et utgangspunkt, legger ESA til grunn på side 12 i uttalelsen at behovsprøvingen er et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud *«in certain sparsely populated areas where it is not commercially viable to offer a round the clock taxi services»*. Vi forstår derfor at det er enighet om at egnethetsvilkåret i utgangspunktet er oppfylt hva angår de **tynt befolkede og mindre lønnsomme områdene** i Norge.

Det den siterte uttalelsen likevel bærer preg av, er at ESA ikke har hatt tilstrekkelige opplysninger om de **geografiske og demografiske forholdene i Norge** da de foretok sin vurdering. Vi viser i denne sammenheng

til at Norge er et spesielt tynt befolket og langstrakt land i europeisk målestokk, og at Norge derfor på et generelt grunnlag har store områder med lav lønnsomhet. Som nevnt i punkt 5.2.1, uttalte Oslo Economics i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3) på side 25 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 døgnetimer*».

At ESA viser til at problemet med dårlig eller ikke-eksisterende tilbud kan være tilstede i «*certain sparsely populated areas*», mener vi bekrefter at ESA ikke kan ha hatt ovennevnte kunnskap på vurderingstidspunktet.

Selv om ESA erkjenner at egnethetsvilkåret er oppfylt hva gjelder de tynt befolkede områdene i Norge, konkluderer ESA på side 12 i uttalelsen med at norske myndigheter ikke har vist at antallsbegrensning også er et egnet virkemiddel for å oppnå formålet i de **tettbefolkede områdene** i Norge:

«insofar as densley populated districts are concerned, the Authority takes the view that the Norwegian Government has not shown that the numerical limitation of licences is suitable to achieve the objective of guaranteeing a satisfactory, permanent supply of taxi transport services.»

Også med hensyn til denne uttalelsen, mener vi at ESA ikke har hatt tilstrekkelig informasjon om det norske drosjemarkedet og systematikken i norsk drosjeregulering. Vi mener at ESA ville konkludert annerledes dersom de hadde sittet på kunnskap om:

- det store antallet delmarkeder i det norske drosjemarkedet, både i tynt befolkede og tettbefolkede områder,
- variasjonen i etterspørselen etter drosjetjenester, og derav også lønnsomheten,
- at det norske drosjemarkedet ikke er selvregulerende på grunn av markedssvikter,
- det nødvendige samspillet mellom behovsprøvingen og driveplikten og
- effekten av å oppheve behovsprøvingen og driveplikten (herunder internasjonale erfaringer).

Når det gjelder **det store antallet delmarkeder i drosjemarkedet**, viser vi til at markedet gjerne deles inn i følgende hovedgrupper: gateturmarkedet, bestillingsmarkedet og kontraktmarkedet. Dette beskrives blant annet i punkt 2.1 over. **Gateturmarkedet** omfatter blant annet drosjer som tas fra drosjeholdeplass eller fra knutepunkter som jernbanestasjoner, båtanløp eller ved flyplass, samt drosjeturer som er praiet på gata. Videre deles **bestillingsmarkedet** inn i ulike delmarkeder basert på hvordan bestillingen er foretatt, herunder bestilling fra sentral, fra sjåfør, via telefon, mobil applikasjon, nettside, chatbot e.l. **Kontraktmarkedet** er drosjetransport basert på langsiktige avtaler mellom store kunder og en drosjesentral. Kontraktmarkedet deles inn i et privat og et offentlig kontraktmarked, avhengig av om private aktører eller det offentlige er kontraktmotpart. Det offentlige kontraktmarkedet består igjen av mange undersegmenter, og dekker et vidt spekter av transporttyper (transport av skolebarn, syketransport, transport av eldre, TT-kjøring, TT-rullestolkjøring, kommunal transport etc.).

Videre er det også **store variasjoner i etterspørselen etter drosjetjenester** både med hensyn til ulike geografiske områder, tidspunkter, dager og sesonger. Som Oslo Economics påpeker i punkt 3.2 i rapporten «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse» (bilag 3), kan for eksempel drosjemarkedet på lørdag morgen være vidt forskjellig fra drosjemarkedet på lørdag kveld og natt, på grunn av store forskjeller i etterspørselen. Videre kan markedsforholdene variere avhengig av tilgjengeligheten til alternative transporttjenester.

Med variasjoner i etterspørselen varierer også lønnsomheten for drosjesjåførene på ulike steder og til ulike tidspunkter. For å få maksimalt utbytte av drosjekjøringen, vil sjåførene derfor prioritere å kjøre i de områdene og til de tidene det er høyest etterspørsel og mest lønnsomt. Som vi redegjorde for i punkt 5.4.1 over, er **det norske drosjemarkedet ikke selvregulerende på grunn av en rekke former for markedssvikt** (herunder asymmetrisk informasjon, stordrifts- og skalafordeler, tosidige markeder og nettverkseffekter, eksterne virkninger og byttekostnader). Dette innebærer at tilbudet ikke automatisk vil samsvare med etterspørselen. Dagens drosjeregulering med behovsprøving og driveplikt, er i denne sammenhengen offentlige myndigheters forsøk på å regulere markedet slik at samtlige av ovennevnte markedssegmentene og delmarkedene fungerer tilfredsstillende. Dersom sjåfører først skal pålegges driveplikt på steder og til tidspunkter med lavere etterspørsel, og inntekspotensialet derfor også er korresponderende lavt eller kanskje også ikke-eksisterende, er det helt vesentlig at sjåførene også får muligheten til å subsidiere

inntekten fra de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedene med inntekt fra de mer lønnsomme markedene. Det er derfor **et helt nødvendig samspill mellom antallsbegrensningen og behovsprøvingen**.

Effekten av å fjerne behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten, viser hvordan disse virkemidlene ikke bare er egnede, men også helt nødvendige for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. I utgangspunktet vil en deregulering sannsynligvis medføre at tilbudet på drosjetjenester øker, men likevel slik at effekten blir ulik for henholdsvis de lønnsomme og de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmentene. Som vi viste til i punkt 5.2 over, må det forventes at **drosjetilbudet reduseres eller forsvinner helt** i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme delmarkedene ved oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Dette gjelder **også innenfor eller i nærheten av de store byene**, ettersom mindre lønnsomme og ulønnsomme markedssegmenter også finnes i slike områder. Ved oppheving av antallsbegrensningen og driveplikten vil dessuten prisene øke. Som nevnt i punkt 5.4 over, skyldes **prisøkning i de mest lønnsomme delmarkedene** at markedet ikke er selvregulerende og at et større antall tilbydere i drosjenæringen vil medføre at sjåførene kompenserer færre turer per sjåfør med høyere priser per drosjetur. Videre ble det også redegjort for at det også vil skje en **prisøkning i delmarkedene der tilbudet går ned** som følge av en oppheving av behovsprøvingen og driveplikten. Dette legges til grunn i en rekke kilder og underbygges av erfaringer fra andre europeiske land som har foretatt deregulering av drosjenæring. Dessuten viser vi til de øvrige negative konsekvensene ved oppheving av antallsbegrensningen som vi har gjennomgått i punkt 5, som for eksempel **dårligere kvalitet** på drosjetjenestene og **mindre seriøsitet** i drosjebransjen, **dårligere arbeidsforhold** for drosjesjåførene og et **større omfang av trafikale og miljømessige utfordringer** i de største byene i Norge.

I tillegg til kildene som vi har referert til i punkt 5.4 over, viser vi dessuten til EU-kommisjonens studierapport av 26. september 2016 («Study in passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU»), der kommisjonen i kapittel VI.2 på side 159-160 konstaterte følgende om fjerning av behovsprøving (antallsbegrensning):

«Cities that have chosen deregulation have experienced mixed results – while supply has generally increased following the removal of entry restrictions, there have also been reports of higher prices, uninsured or improperly maintained vehicles, and congestions issues at popular taxi pick-up locations including hotels and airports.»

Videre skriver EU-kommisjonen som følger:

«While there may be reasons of public order to put a cap on the number of taxis in the hailing/rank segment, the cap should be proportionate to the demand and to the specific conditions of the city. However, placing an absolute limit on the number of taxis that can operate in certain areas is the most restrictive approach that regulators have taken, with a negative impact on competition and its benefits.»

Som det følger av ovennevnte, er **behovsprøvingen (antallsbegrensningen) i kombinasjon med driveplikten utvilsomt et egnet virkemiddel for å oppnå det legitime, allmenne formålet om å sikre forbrukerne et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge**. Dette skyldes både særtrekkene ved det norske drosjemarkedet, variasjonene i etterspørsel etter drosjetjenester til ulike tider og steder i Norge, eksistensen av markedssvikter i det norske drosjemarkedet, samt effektene av en fjerning av behovsprøving og driveplikt (prisøkning og kvalitetsforringelse).

12.2.4 Vilkår 3) Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) går ikke lenger enn det som er nødvendig for å oppnå det legitime, allmenne formålet

Videre oppfyller også behovsprøvingen (antallsbegrensningen) det siste vilkåret for å være en lovlig restriksjon, dvs. at behovsprøvingen som virkemiddel er nødvendig for å oppfylle det legitime, allmenne formålet. At **behovsprøvingen er nødvendig for å oppfylle formålet**, innebærer at det ikke finnes andre alternative og mindre inngripende virkemidler som kan medvirke til at formålet om å sikre forbrukerne et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge ivaretas.

Det er i denne sammenhengen viktig å bemerke at EU-domstolen i saken C-400/08 Commission v Spain avsnitt 75 har uttalt at det **ikke er nødvendig å positivt bevise at ingen andre tenkelige virkemidler kan sikre formålet**:

«In that regards, it should be recalled that, although it is for the Member State relying on an overriding reason in the public interest as justification for a restriction on freedom of movement to demonstrate that its legislation is appropriate and necessary to attain the legitimate objective pursued, that burden of proof cannot be so extensive as to require a Member State to prove, positively, that no other conceivable measure could enable that objective to be attained under the same conditions.»

Det er derfor helt sentralt at norske myndigheter ikke legger en for streng bevisvurdering til grunn ved sin vurdering.

Som det har fremgått av punkt 12.2.3 over, er det klart at det overordnede formålet om å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud for forbrukerne ikke kan ivaretas dersom behovsprøvingen (antallsbegrensningen) fjernes. Dessuten vil en driveplikt i områder og til tider med lavere eller ikke-eksisterende lønnsomhet, forutsette at sjåførene kan kompensere inntekten sin fra mindre lønnsomme og ulønnsomme markeder med inntekt fra lønnsomme markeder. For å opprettholde en slik ordning, er det helt sentralt at løyvehaverne til en viss grad beskyttes mot konkurranse i de mest lønnsomme markedssegmentene, slik antallsbegrensningen sørger for i dag. Som vi også har forklart i punkt 5.3 over, er heller ikke andre virkemidler egnet til å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Som nevnt er det **ulemper forbundet med å la enkelte områder få mulighet til å innføre eneretter** i visse områder, ettersom dette ikke avhjelper utfordringene med å sikre tilgjengelighet på drosjer i de mindre lønnsomme eller ulønnsomme markedssegmentene i områder som ikke omfattes av enerettsordningen.

Dessuten vil det også være **utfordringer knyttet til kompensasjonsordninger** for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. For det første vil en kompensasjonsordning gi opphav til statsstøtterettslige problemstillinger, ettersom en statsstøtteordning må godkjennes etter EØS avtalen artikkel 61 (3) c. Vi viser i denne sammenheng til at bl.a. EU-kommisjonens «State aid action plan – Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009» sier at **statsstøtte ikke bør være den foretrukne løsningen** dersom formålet med statsstøtte kan oppnås med mindre forvrengende tiltak. I tillegg må de eventuelle vilkårene som fastsettes for drosjetjenestene som det offentlige kjøper, **oppfylle de fire såkalte Altmark-kriteriene** som er fastsatt av EU-domstolen i saken Altmark Trans C-280/00. Oppfyllelsen av Altmark-kriteriene kan etter vårt syn bli vanskelig. Dessuten vil norske myndigheter måtte kjøpe tilgjengelighet på drosjetjenester og ikke faktiske drosjeturer, og det kan bli **utfordrende å finne metoder for å estimere tilgjengelighetsbehovet** til ulike tider og på ulike steder.

Som det fremgår av ovennevnte, er verken innføring av enerettsordninger eller kompensasjonsordninger egnet til å sikre forbrukere et tilfredsstillende drosjetilbud til alle døgnetts tider og i alle områder i Norge. Vi kan heller ikke se at det finnes andre alternative virkemidler som kan ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud, og som samtidig ikke går lenger enn det behovsprøvingen gjør i dag. Vilåret om at behovsprøvingen som virkemiddel ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå det legitime, allmenne formålet, er derfor oppfylt.

12.2.5 Oppsummert

Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) ivaretar (i) et allment og legitimt formål om å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud for forbrukerne. Behovsprøvingen er videre et (ii) egnet virkemiddel for å oppnå dette formålet sammen med driveplikten, og (iii) går ikke lenger enn det som er nødvendig for å oppfylle formålet. Behovsprøvingen er derfor en lovlig restriksjon etter EØS-avtalen, og ligger derfor innenfor Norges EØS-rettslige handlingsrom.

12.3 SENTRALTILKNYTNINGSPLIKTEN LIGGER INNENFOR NORGES EØS-RETTLIGE HANDLINGSROM

12.3.1 Utgangspunkt

I ESAs grunngitte uttalelse på side 8, slår ESA fast at sentraltilknytningsplikten utgjør en restriksjon på etableringsfriheten i EØS-avtalens artikkel 31:

«Furthermore, in those districts where there is an obligation upon taxi service providers to be connected to a taxi dispatch centre, including the corresponding requirements that follow from this affiliation, this requirement constitutes an additional restriction of the freedom of establishment.»

Vi er enig i dette i et EØS-rettslig perspektiv. Som det vil fremgå av punkt 12.3.2 – 12.3.4 under, mener vi imidlertid at sentraltilknytningsplikten oppfyller vilkårene for å være en lovlig restriksjon, herunder at (i) sentraltilknytningsplikten er begrunnet i **legitime, allmenne formål**, at (ii) sentraltilknytningsplikten er **egnet** til å oppfylle dette formålet og at (iii) sentraltilknytningsplikten ikke går lenger enn det som er **nødvendig** for å oppfylle formålet. Også med hensyn til sentraltilknytningsplikten, mener vi at ESAs uttalelser viser at de på vurderingstidspunktet ikke hadde tilstrekkelige opplysninger om særtrekkene i det norske drosjemarkedet og systematikken i den norske drosjereguleringen. Vi viser forøvrig til at Danmark, ved dereguleringen av den danske drosjenæringen som trådte i kraft i 1. januar 2018, valgte å videreføre sentraltilknytningsplikten til løyvehavere i form av «kørselskontorer».

12.3.2 Vilkår 1) Sentraltilknytningsplikten er begrunnet i legitime, allmenne formål

For det første er vilkåret om at sentraltilknytningsplikten er begrunnet i legitime, allmenne formål oppfylt. ESA skriver i sin uttalelse på side 11 og 12 at **transportsikkerhet**, herunder å sikre preventiv effekt mot kriminalitet, kan aksepteres som et legitimt formål (vår utheving):

*«In addition, as regards the requirement to be affiliated with a dispatch centre, the Authority acknowledges that the grounds of **transport safety** can be relied upon as a justification for a restriction of the freedom of establishment. The Norwegian Government argues that the connection to the dispatch centre enables the centre to track the location of a given taxi at a given time and thereby also serves **a preventive effect as it deters taxi drivers from committing acts of abuse, theft or violence**. The Authority acknowledges that grounds of transport safety can in principle be relied upon as a justification for a restriction of the freedom of establishment.»*

I tillegg til formålet som ESA trekker frem, dvs. transportsikkerhet, vi vil også bemerke at sentraltilknytningsplikten kan begrunnes i **formålet om å sikre et tilfredsstillende transporttilbud i Norge**. I det følgende vil vi derfor også knytte noen kommentarer til dette formålets oppfyllelse av egnethets- og nødvendighetsvilkåret.

12.3.3 Vilkår 2) Sentraltilknytningsplikten er et egnet virkemiddel for å oppnå de legitime, allmenne formålene

Selv om ESA legger til grunn at **transportsikkerhet** er et legitimt, allment formål, uttaler ESA at sentraltilknytningsplikten ikke er **egnet** til å oppnå dette formålet. Dette forklarer ESA på side 13 i uttalelsen med at de oppfatter at plikten er anvendt inkonsekvent (vår utheving):

*«Finally, as regards the objective of ensuring transport safety supposedly pursued by imposing the requirement to be affiliated with a dispatch centre, **it appears inconsistent** that this affiliation requirement is not systematically imposed on all drivers in all districts. In some districts, dispatch centres are established and the affiliation requirement exists, whereas in other districts, the licence is linked to the driver's residence and no such requirement exists. As a consequence, the Authority concludes that the national legislation at issue does not pursue the stated objective of ensuring transport safety in a consistent and systematic manner and therefore cannot be considered appropriate for attaining the objective.»*

Vi oppfatter ESAs uttalelse dithen at de på vurderingstidspunktet ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om særtrekkene i det norske drosjemarkedet, eller sentralenes viktige rolle for å ivareta transportsikkerhet utover å føre kontroll på drosjenes bevegelsesmønstre.

Som nevnt i punkt 12.2.3 over, oppfatter vi at ESA ikke kan ha sittet på tilstrekkelige opplysninger om de **geografiske og demografiske forholdene i Norge** da de foretok sin vurdering. Vi gjentar i denne sammenhengen at Norge er et spesielt tynt befolket og langstrakt land i europeisk målestokk. Derfor har Norge på et generelt grunnlag store områder med lav eller ikke-eksisterende lønnsomhet, hvilket medfører at det i store deler av Norge ikke er noen eller kun enkelte aktører som tilbyr drosjetjenester. Antallet

drosjesjåfører i distriktene spanner derfor fra ingen eller et fåtall aktører i de ulønnsomme og mindre lønnsomme delmarkedene, til et stort antall aktører i de mest lønnsomme delmarkedene. Geografisk utgjør de mest lønnsomme områdene i Norge (herunder byene) en mindre prosentandel av Norges totale areal.

I distriktene med et stort antall drosjesjåfører, er behovet for sentraltilknytningsplikt tilstede. Sentralene holder blant annet oversikt over hvor drosjebilene beveger seg, og har på den måten en kontrollfunksjon som ivaretar transportsikkerheten. Dette oppfatter vi at ESA er enig i. Uten sentraler, ville de lokale myndighetene fått store utfordringer med å holde kontroll på samtlige av de enkeltstående aktørene. Utfordringene med kontroll på løyvehavere for å ivareta transportsikkerheten, er imidlertid ikke tilstede i **distriktene med bare én enkelt eller et fåtall løyvehavere**. I slike distrikter er det derfor ikke hensiktsmessig å opprette en drosjesentral. Derfor er løyver i slike områder tilknyttet løyvehaverens hjemadresse, også kalt bostedsløyve. Løyvehavere med bostedsløyve, vil ha en rekke av de samme forpliktelsene som sentralene. De trenger likevel ikke å organisere seg i sentraler for å sørge for at disse oppgavene ivaretas.

Som det følger av dette, beror det på de faktiske forholdene i det enkelte distrikt, hvorvidt en sentraltilknytningsplikt er egnet eller om bostedsløyve vil ivareta transportsikkerheten på en tilfredsstillende måte. Sentraltilknytningsplikten er derfor ikke gjennomført inkonsekvent, og **vilkåret om at sentraltilknytningsplikten må være egnet til å oppnå formålet om transportsikkerhet er derfor oppfylt**. Vi mener at ESA ville konkludert med dette, dersom de hadde hatt ovennevnte opplysninger på vurderingstidspunktet.

For øvrig vil vi bemerke at **egnehetsvilkåret også ville vært oppfylt for formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge**. Drosjesentralene har i dag en viktig rolle som turformidlere, og sikrer en effektiv utnyttelse av drosjene. Sentralene har også kjøreplaner for tilsluttede løyvehavere, og sikrer dermed et godt transporttilbud gjennom hele døgnet. I tillegg følger sentralene opp at løyvehaverne overholder kjørepliktene. Enkelte sentraler illegger også sanksjoner, dersom løyvehavere bryter kjøreplikten som er fastsatt. Sentraltilknytningsplikten er derfor også egnet til å oppfylle det legitime formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge.

12.3.4 Vilkår 3) Sentraltilknytningsplikten er nødvendig for å oppfylle de legitime, allmenne formålene

Videre mener vi at **sentraltilknytningsplikten er nødvendig for å oppfylle formålet om transportsikkerhet**. ESA gir derimot i den grunngitte uttalelsen uttrykk for at sentraltilknytningsplikten går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet om transportsikkerhet (vår utheving):

*«Furthermore the Authorities considers that the obligation for operators to be connected to a taxi dispatch centre and to comply with the corresponding requirements, such as being part of a shift plan, appears to go beyond what is necessary in order to achieve the legitimate objectives. The Norwegian Government's arguments in favour of the affiliation to a dispatch centre, such as being able to hold track of drivers and taxis in the interest of security, could be achieved in the same way with less restrictive measures, such as the requirement for taxi operators to make use of technological equipment like **GPS-tracking** or electronic means of identifying a taxi in connection with payment.»*

ESA legger til grunn at teknologisk utstyr, som for eksempel en GPS-sporingsenhet, kan ivareta trafiksikkerheten i like stor grad som en sentraltilknytningsplikt. Som vi har redegjort for i punkt 6.3 over, er det svakheter forbundet med GPS-baserte måleinstrumenter. I dag er det for eksempel utfordringer knyttet til såkalt «spoofing», dvs. manipulerede signaler som er kraftigere enn signalene som sendes fra satellittene i GPS-konstellasjonen og som kan lage såkalte «spøkelsesruter» ved GPS-navigering. Ved oppheving av sentraltilknytningsplikten, kan det derfor ikke utelukkes at enkelte løyvehavere vil forsøke å manipulere GPS-sporing av bilen for å unngå at bilens bevegelsesmønster registreres. Dette unngås i dag gjennom sentraltilknytningsplikten, ved at sentralen, som en objektiv tredjepart, sørger for å innhente informasjon om drosjebilenes bevegelsesmønster. En enkeltstående løyvehaver, vil ha mindre incentiv til å følge opp en slik loggføringsplikt. Dersom hver enkelt løyvehaver selv skal sørge for loggføring og kontroll på loggføringsutstyret, vil faren være større for at loggføringen ikke gjennomføres, at det gjøres ubevisste feil eller at utstyret bevisst manipuleres. Denne **risikoen for feil eller manglende loggføring reduseres ved at sentralene foretar loggføringen** av drosjeturene. En sentraltilknytningsplikt gir derfor større grad av transportsikkerhet, hvilket legitimerer en noe større begrensning i etableringsretten.

I tillegg er det **flere av sentralenes oppgaver som i dag ivaretar transportsikkerheten, som ikke kan ivaretas av en teknologisk loggføringsmodul**, herunder å:

- skape trygghet for passasjerer i kontraktmarkedet, blant annet ved å koordinere og være mellomledd mellom sjåfør og kunde ved f.eks. pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc.,
- konkurrere om kontraktkjøring i anbudskonkurranser ved å representere et større antall løyvehavere og dermed gi kontraktmotparten trygghet for at løyvehaverne som vil utføre kontraktkjøringen er tilknyttet en seriøs sentral som stiller strenge krav til sikkerhet, kontroll og profesjonalitet,
- foreta kontroll av tilsluttede løyvehavere og eventuelt ilegge sanksjoner ved brudd på interne regler for sentralen, for eksempel ved dårlig kundebehandling,
- sørge for at tilsluttede løyvehavere og deres sjåfører overholder lover og regler for drosjenæringen, og eventuelt rapportere til offentlige myndigheter ved regelbrudd,
- ivareta forbrukerhensyn og transportsikkerhet, ved at kunder kan rette klager til sentralen fremfor å rette klagen direkte til drosjesjåføren eller løyvehaveren som klagen angår,
- ivareta forbrukerhensyn og transportsikkerhet, ved å behandle mottatte klager som objektiv tredjepart, og
- sørge for god opplæring og oppfølging av tilsluttede løyvehaverne, hvilket gir bedre kvalifiserte drosjesjåfører og høyere transportsikkerhet i drosjenæringen.

Ovennevnte oppgaver som sentralene utfører i dag, gir en vesentlig høyere grad av transportsikkerhet enn en GPS-basert loggføringsmodul. Dette legitimerer dagens sentraltilknytningsplikt. Vi kan heller ikke se at det finnes andre virkemidler som kan ivareta samme grad av transportsikkerhet på en mindre inngripende måte. **Sentraltilknytningsplikten er derfor helt nødvendig for å sikre transportsikkerheten i drosjenæringen**, og nødvendighetsvilkåret er derfor også oppfylt. Vi mener at ESA ville konkludert på samme måte dersom de hadde hatt nærmere opplysninger om sentralenes rolle utover loggføring da de foretok sin vurdering.

For øvrig bemerker vi at **sentraltilknytningsplikten også er nødvendig for å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge**. I sitatet som er gjengitt over, viser ESA til at plikten til å være «*part of a shift plan*» ikke er nødvendig for å oppfylle formålet med å ivareta transportsikkerheten. Selv om plikten til å være en del av en kjøreplan isolert sett ikke er nødvendig for å oppfylle formålet om å ivareta trafiksikkerheten, er det imidlertid nødvendig for å oppnå formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Som vi redegjorde for i punkt 12.2 over, er antallsbegrensning og driveplikt helt nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. I områder med et stort antall løyvehavere, er det videre helt nødvendig at sentralene utfører oppgaven med å koordinere driveplikten og å sørge for at pliktene overholdes. Risikoen for manglende overholdelse av driveplikten er vesentlig større dersom hver enkelt løyvehaver selv er ansvarlig for overholdelsen, uten kontinuerlig kontroll av en objektiv tredjepart. I tillegg vil en drosjesentral uavhengig av driveplikten bidra til å dekke behovet for drosjetjenester ved å sørge for å sende drosjer dit enkeltstående drosjer ikke selv vil velge å kjøre. En sentral vil, uavhengig av om sentralen har plikt til det, i større grad enn enkeltstående drosjer, dekke opp behovet for drosjetjenester der disse er mindre attraktive å levere. Dessuten kan vi ikke se at teknologiske løsninger kan sørge for tilfredsstillende fordeling og tilgang på drosjetjenester i like stor grad som drosjesentralene gjør i dag. Sentraltilknytningsplikten er derfor også nødvendig for å oppnå formålet om å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge.

12.3.5 Oppsummert

Sentraltilknytningsplikten oppfylder vilkårene for å være en lovlig restriksjon.

For det første er (i) sentraltilknytningsplikten begrunnet i **legitime, allmenne formål**. Det legitime formålet er blant annet å ivareta transportsikkerheten, og dette er akseptert av ESA. Et annet legitimt formål som kan anføres, er å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Videre er sentraltilknytningsplikten (ii) **egnet** til å oppfylle formålene om å henholdsvis ivareta transportsikkerheten og å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge. Til sist går ikke sentraltilknytningsplikten (iii) lenger enn det som er **nødvendig** for å oppfylle formålene om å henholdsvis ivareta transportsikkerheten og å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i Norge.

Vi mener at ESA hadde konkludert med det tilsvarende dersom de på vurderingstidspunktet hadde hatt opplysninger om hensynene bak dagens sentraltilknytningsplikt og særtrekkene i det norske drosjemarkedet på vurderingstidspunktet. Vi vil også bemerke at for eksempel Danmark, ved dereguleringen av drosjenæringen som trådte i kraft i 1. januar 2018, valgte å videreføre sentraltilknytningsplikten til løyvehavere i form av «kørselskontorer». Danske myndigheter må derfor ha lagt til grunn at tilknytningsplikten til «kørselskontorene» var innenfor Danmarks EØS-rettslige handlingsrom.

12.4 OPPSUMMERING – NORGES EØS- RETTSLIGE HANDLINGSROM

Som det har fremgått av punkt 12.1 – 12.3 over, mener vi at SDs svar til ESA ikke bygger på en korrekt tilnærming til EØS-retten eller til ESAs fremsatte endringskrav i den grunngitte uttalelsen.

I utgangspunktet er vi enige i at både behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten i EØS-rettslig forstand utgjør **etableringshindringer eller restriksjoner** etter artikkel 31 (1). Likevel mener vi at både behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten oppfyller vilkårene for å være **lovlige restriksjoner**, herunder at tiltakene kan:

- begrunnes i **legitime, allmenne formål**,
- er **egnede** virkemidler for å oppnå formålene og
- er **nødvendige** virkemidler for å oppfylle formålet.

Med hensyn til oppfyllelsen av disse vilkårene, kan vi ikke se at SD har forklart eller dokumentert overfor ESA hvordan og hvorfor drosjereguleringen i Norge er systematisert som den er i dag. Derfor mener vi at ESAs konklusjon om at behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten er i strid med EØS-avtalen, skyldes manglende informasjon og feilaktige forutsetninger. Når det gjelder sentraltilknytningsplikten, bemerker vi dessuten at for eksempel Danmark, ved dereguleringen av drosjenæringen som trådte i kraft i 1. januar 2018, valgte å videreføre sentraltilknytningsplikten til løyvehavere i form av «kørselskontorer».

13 EVENUTELL OVERGANGSORDNING

I høringsnotatet på side 82, foreslår SD at de foreslåtte endringene i drosjereguleringen skal tre i kraft fra 1. januar 2020. SD uttaler at:

«I og med at dette er en stor omveltning i drosjereguleringen anser vi dette forslaget som en balansert overgangsperiode der vi tar hensyn til alle aktører, både de etablerte, nye aktører og offentlige myndigheter.»

Dette er vi ikke enige i. Vi mener at **en eventuell overgangsperiode må være vesentlig lenger for å ta hensyn til etablerte aktører og samfunnet forøvrig**, og at den foreslåtte ikrafttredelsen fra 1. januar 2020 ikke hensyntar de uheldige virkningene som de foreslåtte endringene vil ha for både drosjenæringen, drosjekundene og samfunnet. Vi viser i denne sammenhengen til konsekvensutredelsene i punkt 1 - 11 over.

Dessuten bør overgangsperioden være vesentlig lenger for at eksisterende aktører skal kunne tilpasse seg økonomisk til de foreslåtte endringene. For det første innebærer forslaget at det kreves lavere investeringskostnader for nye aktører, mens eksisterende aktører vil sitte med store kapitalkostnader til allerede innkjøpt utstyr som tilfredsstiller dagens krav. Det foreslåtte tidspunktet for ikrafttredelse vil derfor medføre **forskjellsbehandling av henholdsvis nye og eksisterende aktører** i drosjemarkedet. Av samme grunn kan vi heller ikke se hvorfor selskapsvognløyver skal få en overgangsordning på to år for å kunne kjøpe og installere et taksameter.

For det andre er det i dag en rekke drosjesentraler som har inngått **langsiktige avtaler i kontraktmarkedet, som løper vesentlig lenger enn 1. januar 2020**. Dette gjelder for eksempel langsiktige avtaler med det offentlige om pasienttransport, elevtransport, transport av funksjonshemmede, eldre osv. Ved oppheving av sentraltilknytningsplikten, risikerer sentralene å miste et stort antall tilknyttede løyvehavere. Sentralene kan på den måten miste kapasitet, hvilket vil gjøre det vanskelig for sentralene å fullføre leveringen av kontraktene. Dette er uheldig både for sentralene, for de involverte kontraktspartene og for de involverte brukerne av den offentlige kontraktskjøringen.

Dessuten vil vi bemerke at SD på side 83 i høringsnotatet begrunner den raske iverksettelsen med at den norske drosjereguleringen er i strid med EØS-avtalen:

«Det som taler for en relativt rask iverksettelse er at deler av dagens drosjeregulering, særlig behovsprøvingen anses av ESA å være i strid med EØS-avtalen.»

Som vi har redegjort for i punkt 12 over, ligger dagens behovsprøvingsordning og sentraltilknytningsplikt innenfor **Norges EØS-rettslige handlingsrom**. Vi mener derfor at en rask iverksettelse ikke kan begrunnes med Norges EØS-rettslige forpliktelser.

I tillegg viser SD til at endringsforslagene bør iverksettes raskt for å tilrettelegge for nye teknologiske løsninger:

«Videre er dette et marked i rask utvikling hvor nye teknologiske løsninger ønskes tatt i bruk. Dagens regelverk kan hindre en slik utvikling.»

Som vi har vist til i punkt 2 innledningsvis i dette høringsnotatet, har drosjenæringen allerede i flere år utviklet teknologiske løsninger til nytte for forbrukere og næringen. Det eksisterer blant annet en rekke mobile applikasjoner for bestilling og prissammenlikning av drosje, det er utviklet chatbots og kalkulatorer for prissammenlikning, samt igangsatt teknologiske samarbeidsprosjekter med næringslivsaktører utenfor drosjenæringen. Det er også viktig å påpeke at en stor andel av det totale drosjemarkedet i dag er gateturer, dvs. drosje tatt fra drosjeholdeplass eller drosje paret på gata. Det er begrensede muligheter for utvikling av teknologiske løsninger for slike gateturer, og det er ingen grunn til å tro at andelen gateturer skal bli mindre ved innføring av SDs endringsforslag. Vi er derfor ikke enige i SDs påstand om at dagens regelverk hindrer utvikling av nye teknologiske løsninger, og at dette ikke kan brukes som begrunnelse for rask ikrafttredelse.

14 OPPSUMMERING – HOVEDPUNKTENE I VÅRT HØRINGSSVAR

Som det har fremgått av dette høringsbrevet, har drosjenæringen **et viktig samfunnsoppdrag** som en del av det offentlige kollektivsystemet i Norge. Drosjene utgjør det fleksible leddet i kollektivtransporten, og sikrer i dag et døgntilgjengelig transporttilbud i alle deler av landet.

Som nevnt innledningsvis i punkt 3.1, er **SDs uttrykte målsetning** i høringsnotatets side 4 som følger:

- «legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet, som skal bidra til gode tilbud for de reisende»,
- «sikre et drosjetilbud i hele landet» og
- «ivareta de reisendes sikkerhet og bidra til at vi har en ryddig og seriøs drosjenæring».

Dette er som nevnt målsetninger som vi stiller oss bak. Likevel frykter vi at målsetningene ikke vil oppnås med de tiltakene som SD foreslår i høringsnotatet. Vi bemerker i denne sammenhengen at det generelt synes å være utbredt enighet om at drosjemarkedet ikke er selvregulerende, hvilket innebærer at markedet ikke vil gi en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser i uregulert form. Det bekymrer oss derfor at høringsnotatet mangler vurderinger og utredninger av de samfunnsøkonomiske konsekvensene som følger av en deregulering av drosjemarkedet. Vi kan heller ikke se at det er vurdert hvilke konsekvenser en deregulering vil få for næringslivsaktørene og kundene. I tillegg har ikke høringsnotatet kommentert erfaringer fra andre europeiske land som har gjennomført en deregulering av drosjenæringen. Som det har fremgått av dette høringsbrevet, har blant annet Sverige opplevd uheldige virkninger av dereguleringen som de foretok i 1990. Vi stiller derfor spørsmål ved at SD ikke har kommentert Sveriges erfaringer i høringsnotatet, utover å vise til hvilken drosjeregulering som gjelder i Sverige i dag.

I punkt 5 over, redegjorde vi for at en oppheving av **behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten** vil medføre at den tilfredsstillende drosjetilgjengeligheten som vi har i dag vil bortfalle i flere markedssegmenter. Dette problemet vil være tilstede i både tynt befolkede og tettbefolkede områder, ettersom befolkningstetthet ikke har nødvendig sammenheng med god tilgjengelighet på drosje. Som vi har redegjort for bl.a. i punkt 5.2 og 6.5 over, vil også byene oppleve at drosjesjåførene vil prioritere de mest lønnsomme områdene ved en oppheving av antallsbegrensningen. Det er sentrumsområdene i byene som utgjør de mest lønnsomme områdene, og det må derfor forventes at drosjesjåførene prioriterer kjøring i sentrumsområdene ved en oppheving av antallsbegrensningen. Dette vil gjøre at byområder utenfor sentrumskjernen til visse tider får et dårlig eller ikke-eksisterende drosjetilbud. Denne utfordringen løses imidlertid ikke ved å øke antallet løyver, ettersom disse naturlig vil søke til områdene med høyest etterspørsel og mest lønnsomhet. Som vi har omtalt i punkt 6.5, vil en god løsning på denne utfordringen være å benytte

drosjesentralene som verktøy for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i de mindre lønnsomme og ulønnsomme områdene av byene.

Vi har også vist at SDs foreslåtte tiltak for å avhjelpe tilgjengelighetsproblemet, herunder tildeling av enerett med eller uten økonomisk kompensasjon i visse kommuner, ikke vil bidra til å løse tilgjengelighetsutfordringene i byene. Det vil også være utfordrende å fastsette riktig størrelse på den økonomiske kompensasjonen, ettersom det offentlige må kjøpe tilgjengelighet på drosje og ikke faktiske turer. Kompensasjonsordningene vil også utløse statsstøtterettslige problemstillinger, bl.a. i den forstand at statsstøtteordninger må godkjennes etter EØS avtalen artikkel 61 (3) c. I tillegg til tilgjengelighetsutfordringer, vil oppheving av behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten utløse en rekke andre uheldige konsekvenser, bl.a.:

- prisøkning,
- sosial dumping av drosjesjåfører,
- dårligere kvalitet på drosjetjenestene, svekket seriøsitet og større behov for kontroll og
- trafikale og miljømessige utfordringer.

Behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og driveplikten bør derfor videreføres. På den måten kan drosjenæringen ivareta sitt viktige samfunnsoppdrag, nettopp å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet og til alle døgnets tider. Dette samfunnsoppdraget må ikke undergraves.

Videre forstår vi at det er bred enighet om at drosjesentralene i dag spiller en viktig rolle for å sikre seriøsitet og kontroll i drosjenæringen. Som vi redegjorde for i punkt 6 over, ivaretar drosjesentralene i dag et vidt spekter av oppgaver:

- skape ryddighet og profesjonalitet i drosjenæringen,
- ivareta sikkerheten til passasjerer,
- sikre en effektiv utnyttelse av drosjene gjennom turformidling,
- å sikre et godt transporttilbud hele døgnet gjennom kjøreplaner og oppfølging av kjøreplikter,
- gi offentlige myndigheter større muligheter for kontroll med drosjenæringen,
 - innrapportere skatteinformasjon om tilsluttede løyvehavere,
 - utføre etterkontroll ved å spore hvor en bestemt drosje har vært på et bestemt tidspunkt,
- skape trygghet for passasjerer i kontraktmarkedet, blant annet ved å koordinere og være mellomledd mellom sjåfør og kunde ved f.eks. pasienttransport, elevtransport, transport av eldre etc.,
- konkurrere om kontraktkjøring i anbudskonkurranser ved å representere et større antall løyvehavere,
- foreta kontroll av tilsluttede løyvehavere og eventuelt ilegge sanksjoner ved brudd på interne regler,
- sørge for at tilsluttede løyvehavere og deres sjåfører overholder lover og regler for drosjenæringen, og eventuelt rapportere til offentlige myndigheter ved brudd,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette klager til sentralen fremfor å rette klagen direkte til drosjesjåføren eller løyvehaveren som klagen angår,
- ivareta forbrukerhensyn, ved å behandle mottatte klager som objektiv tredjepart,
- ivareta forbrukerhensyn, ved at kunder kan rette generelle henvendelser til sentralen, for eksempel dersom kunden har glemt igjen personlige eiendeler i drosjen.
- sørge for god opplæring av løyvehaverne,
- sørge for kvalitet og profesjonalitet i tilsluttede løyvehaveres yrkesutøvelse, for eksempel gjennom opplæring og veiledning.

Den foreslåtte loggføringsmodulen som SD foreslår som alternativ til sentraltilknytningsplikten, ivaretar kun et fåtall av ovennevnte oppgaver. I tillegg mangler en slik loggføringsmodul fordelene ved at data rapporteres gjennom sentralen som en objektiv tredjepart. **Sentraltilknytningsplikten** bør derfor videreføres.

I tillegg mener vi at **ansiennitetsvilkåret** i tildelingskriteriene for løyver kan oppheves. For å sikre seriøsitet, bør imidlertid **hovedervervskravet** videreføres. I punkt 8 redegjorde vi for at **de objektive kravene til drosjesjåfører** bør bli strengere, og at det bør innføres krav til gjennomføring av obligatorisk opplæringsprogram, skriftlig eksamen og en praktisk prøve. Slike krav bør stilles både til drosjesjåfører og løyvehavere. Drosjetransport er transport av mennesker, og drosjesjåfører transporterer en svært

sammensatt kundegruppe i sin yrkesutøvelse. Det er derfor viktig for sikkerheten til passasjerene at kravene til drosjesjåførs yrkeskompetanse er strenge. I tillegg er det viktig med krav til praktiske ferdigheter, ettersom uegnede drosjesjåfører vil utgjøre en fare for trafikksikkerheten i samfunnet.

Når det gjelder **taksameterkravet**, er vi enige med SD om at dette bør videreføres. Med hensyn til drosjenæringens tidligere utfordringer med skattesvik, trygdemisbruk, prismanipulering osv., mener vi at kravet til et plombert og fastmontert måleinstrument i bilen bør opprettholdes. Videre bør det kreves at måleinstrumentet foretar fysiske målinger av distanse. På den måten hindres manipulasjon og juks i drosjenæringen. I tillegg bør det kreves at taksameteret er tilkoblet betalingsterminal, slik at kunder som ikke ønsker å betale drosje med mobil applikasjon får et dårligere drosjetilbud.

Videre redegjorde vi i punkt 10 for at drosjemarkedene er lokale, med svært ulike variasjoner. Derfor bør også **drosjereguleringen være lokal**, og bør håndheves av **lokale løyvemyndigheter**.

I tillegg mener vi at **de særskilte løyvekategoriene bør videreføres**. Som beskrevet i punkt 11 over, vil oppheving av for eksempel løyve for transport av funksjonshemmede medføre krav til dyrere og større biler. Dette vil videre medføre at prisene på transport av funksjonshemmede vil øke, samt at fremkommeligheten til kjøretøyene blir dårligere og vil vanskeliggjøre transporten av funksjonshemmede i byer og andre tettbebygde områder. I tillegg vil oppheving av utvidet løyve medføre høyere priser og dårligere drosjetilbud for rullestolbrukere.

I punkt 13 redegjorde vi videre for at det må innføres en **vesentlig lengere overgangsperiode** dersom SDs forslag først skal vedtas. Dette er helt nødvendig for å gi næringslivet og samfunnet for øvrig anledning til å tilpasse seg konsekvensene og utfordringene som forslaget vil føre med seg.

Når det gjelder SDs henvisning til ESAs grunngitte uttalelse, viser vi til at SD har lagt til grunn en feil tilnærming til **EØS-retten og Norges EØS-rettslige forpliktelser**. Som det fremgikk av punkt 12, er både behovsprøvingen (antallsbegrensningen) og sentraltilknytningsplikten innenfor Norges EØS-rettslige handlingsrom.

Det er derfor opp til norske politikere å avgjøre om behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten skal beholdes eller ikke. Dette er et rent politisk valg, som verken kan forankres i ESAs grunngitte uttalelse av 22. februar 2018 eller i Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Med vennlig hilsen,

**for Norges Taxiforbund
avdeling Oslo:**

Glenn Tuxen (sign.)

for Christiania Taxi AS:

Munawar Nabi (sign.)

for Oslo Taxi:

Kenneth Holm (sign.)

for ByTaxi AS:

Jarle Kanaris (sign.)

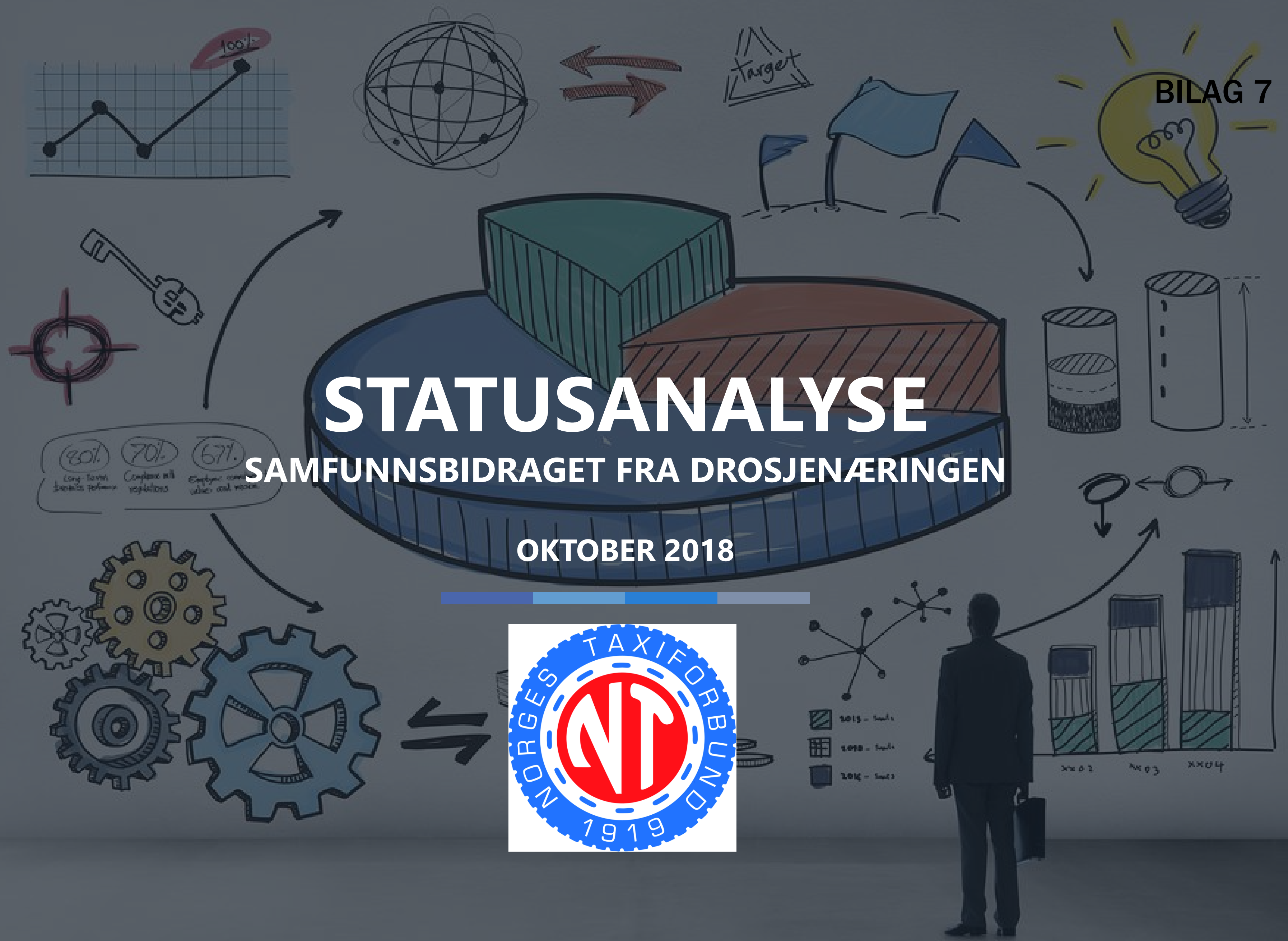
BILAGSOVERSIKT:

- Bilag 1** Delingsøkonomiutvalgets rapport, NOU 2017:4 «Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer»
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1b21cafea73c4b45b63850bd83ba4fb4/no/pdfs/nou201720170004000dddpdfs.pdf>
- Bilag 2** Rapport fra TØI, «Taxis as a Part of Public Transport» av august 2016
https://www.sutp.org/files/contents/documents/resources/B_Technical-Documents/GIZ_SUTP_TD16_Taxi_EN.pdf
- Bilag 3** Oslo Economics rapport av 16. mai 2017 – «Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse»
<http://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2017-16-Behov-for-antallsregulering-av-drosjel%C3%B8yver-en-samfunns%C3%B8konomisk-analyse.pdf>
- Bilag 4** Forbrukerrådets rapport «Taxiutredning – Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013»
<https://www.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2015/10/Taxiutredning.pdf>
- Bilag 5** Konkurransetilsynets rapport «Et drosjemarked for fremtiden» av 2015
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d9d46f499ae244409d3726f763603543/rapport-konkurransetilsynet--drosje.pdf>
- Bilag 6** Menon Business Economics rapport «Behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus» av 2011
<https://www.menon.no/wp-content/uploads/21behovsanalyse-drosjer-i-oslo-og-akershus-endelig-korrigert-utgave.pdf>
- Bilag 7** Statusanalyse for Norges Taxiforbund av NyAnalyse, oktober 2018 (vedlagt)
- Bilag 8** Brev fra Cencom AS til Justervesenet med innspill til foreløpig arbeid med taksameterutredningen datert 19. november 2019 (vedlagt)

STATUSANALYSE

SAMFUNNSBIDRAGET FRA DROSJENÆRINGEN

OKTOBER 2018





BAKGRUNN

NyAnalyse har på oppdrag for Norges Taxiforbund utarbeidet et samfunnsregnskap for drosjenæringen. Drosjenæringen består av virksomheter under NACE 49.320 Drosjebiltransport og NACE 52.214 Drift av taxisentraler og annen formidling av persontransport.

Vi tar utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås oversikt over samlet omsetning i 2017 for drosjenæringen. Samfunnsregnskapet er beregnet ved hjelp av et vektet, representativt resultatregnskap for næringen, og viser samlet verdiskaping, resultat, lønnskostnader, vareinnsats, og direkte skatter og avgifter til stat og kommune. Gjennomsnittsregnskapet er konstruert ved hjelp av regnskapsdata for alle drosjesentraler i Norge og drosjeselskaper registrert som AS hentet fra Brønnøysundregisteret.

For å kartlegge ringvirkninger fra drosjenæringens kjøp av varer og tjenester for andre næringer har vi brukt en ringvirkningsmodell (WEI-modell). Modellen beregner virkninger mange ledd oppover i verdikjeden og gir oss et anslag over den samlede indirekte verdiskapingen, sysselsatte og skatter.

Finansierer offentlig velferd

Vi har deretter, som illustrasjon, sett på hva summen av direkte og indirekte skatter og avgifter kan finansiere av lærere eller sykepleiere.



Direkte virkninger

Omsetning, verdiskaping, antall årsverk, innkjøp av varer og tjenester, skatter og avgifter fra drosjeselskaper og de ansatte.

Indirekte virkninger

Indirekte verdiskaping, antall årsverk oppover i verdikjeden.

Indirekte skatter fra underleverandører og deres ansatte oppover i verdikjeden.



Samlet skattebidrag 2,53 mrd. kroner



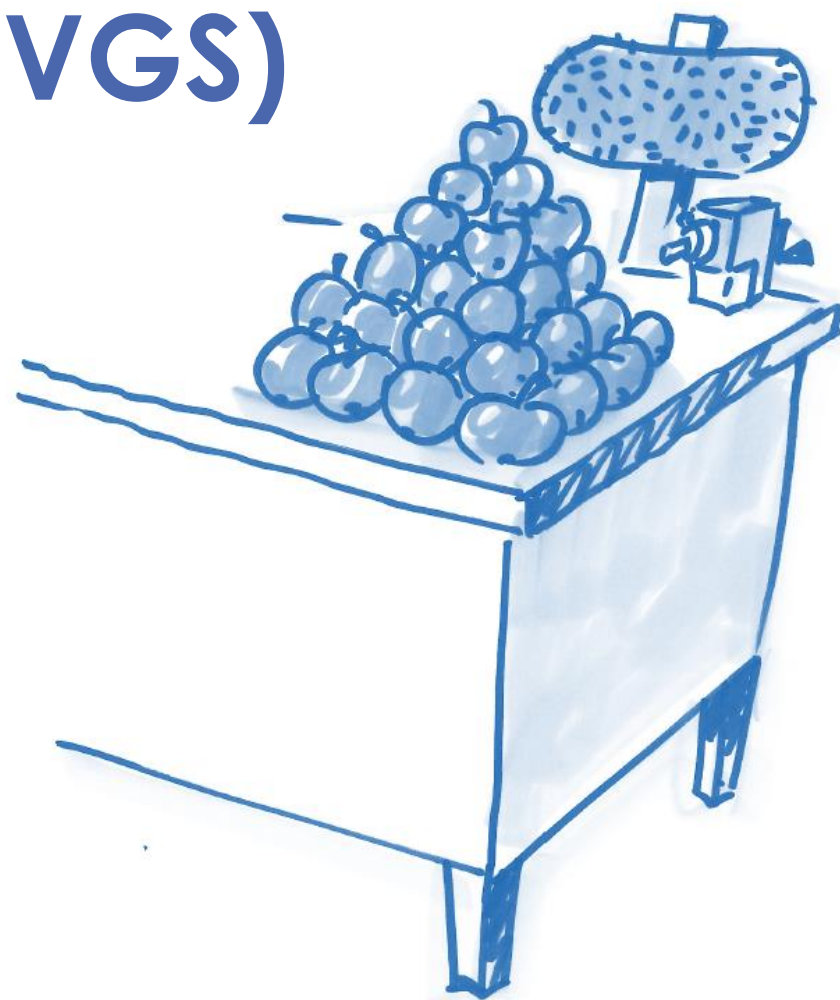
Direkte skattebidrag fra drosjenæringen (selskap + ansatte).

Indirekte skattebidrag fra underleverandører og øvrig verdikjede.



Finansiering av offentlig velferd

3550 Lektorer
(VGS)



Skatter og avgifter til stat og kommune finansierer offentlig velferd og tjenesteyting.

Skattebidraget kan finansiere enten:



3550 årsverk lektorer (vgs)

eller

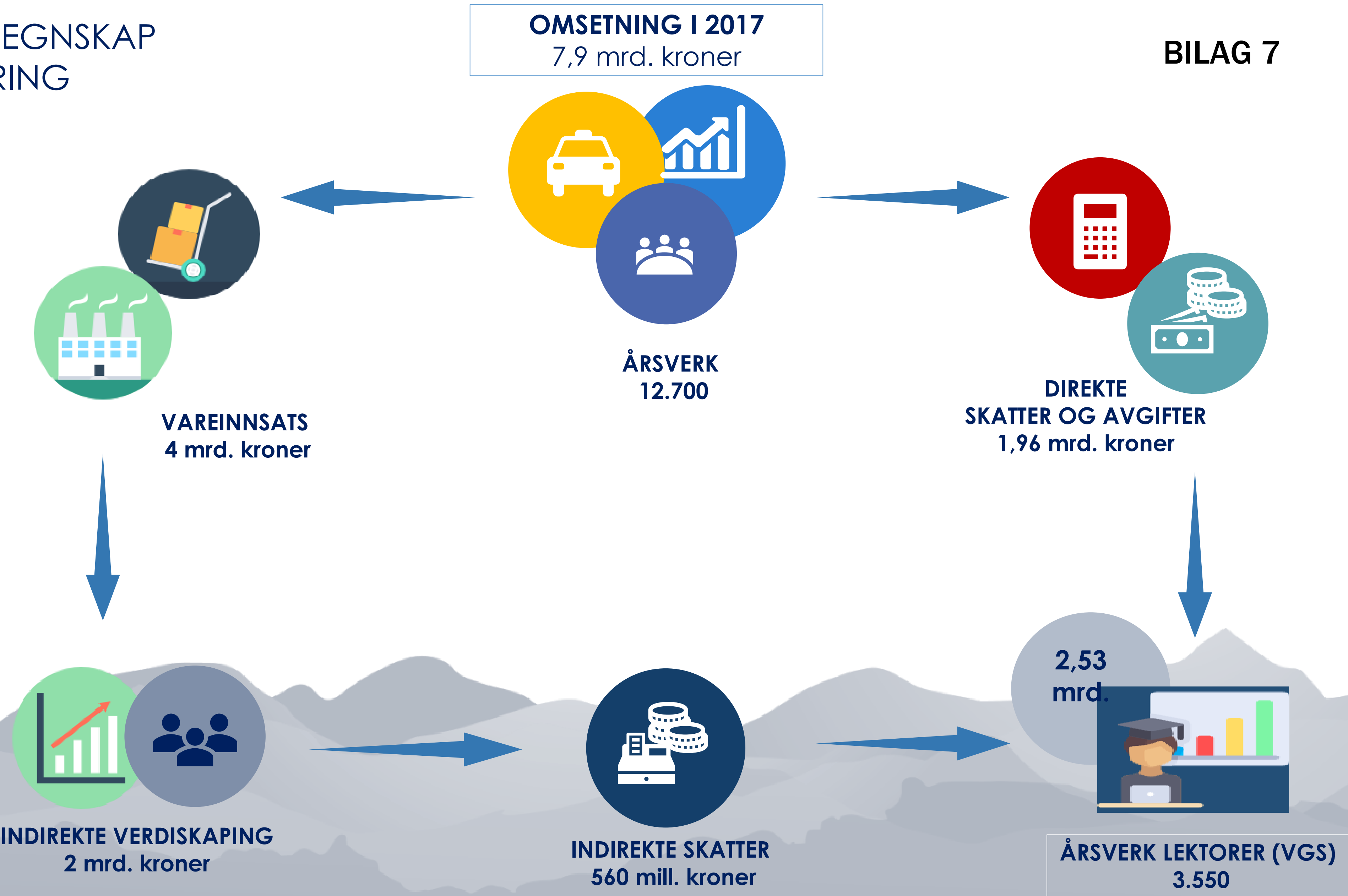


3526 årsverk polititbetjenter

eller



4134 årsverk ambulansepersonell



SAMFUNNSREGNSKAP - HOVEDFUNN

Drosjenæringen omsatte for litt over 7,9 mrd. kroner i 2017, og la til rette for 3,8 mrd. kroner i verdiskaping. Verdiskaping er restleddet som gjenstår når innkjøpet av varer og tjenester trekkes fra samlet omsetning.

Basert på estimerte lønnsutgifter for næringen anslår vi at drosjenæringen la til rette for 12.700 årsverk.

Vi finner at bedrifter og de ansatte innen drosjenæringen bidro med omtrent 1,96 mrd. kroner i skatter- og avgifter – direkte. Her inngår personsskatt, arbeidsgiveravgift, selskapsskatt og merverdiavgift.

Vi anslår videre at det samlede vare- og tjenesteinnkjøpet fra norske underleverandører utgjorde om lag 4 mrd. kroner. Dette innkjøpet la til rette for om lag 2 mrd. kroner i indirekte, verdiskaping. Dette sikret 2140 årsverk indirekte hos underleverandører og øvrig verdikjede. Det indirekte skattebidraget fra underleverandører og deres ansatte anslås til 560 mill. kroner.

Drosjenæringen bidro med 2,53 mrd. kroner i direkte og indirekte skatter og avgifter i 2017.

Dette kan finansiere enten (a) 3550 årsverk lektorer (vgs), eller (b) 3526 årsverk politibetjenter, eller (c) 4134 årsverk ambulansepersonell.

WIDER ECONOMIC IMPACT (WEI) MODELLEN

WEI er en ringvirkningsmodell utviklet av NyAnalyse. Datagrunnlaget er produktkryssløpet til SSB, regnskapsinformasjon fra nasjonalregnskapet og virksomheten(e), samt Prop. 1 LS (2016-2017) – Skatter, avgifter og toll 2017.

Modellen anslår verdi-, sysselsetting- og skattevirkninger for underleverandører og resten av verdikjeden flere ledd oppover – iterativt – for en gitt periode.

Det er verdt å nevne at alle disse effektene spres ut mellom forskjellig tilbydere i økonomien, og over tid. Høyere ordenseffekter kan beregnes svært langt tilbake. Det er vanlig å avskjære når man kommer under 1 sysselsatt eller årsverk.

GRUNNLAGSTALL OG SATSER

- Statistikk for drosjenæringen er hentet fra SSB
 - <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/statistikker/drosje/aar>
- Gjennomsnittlig årslønn for ulike yrkesgrupper i 2017 er hentet fra SSB.
 - Tabell 11418
- Skatte- og avgiftssatser er hentet fra Finansdepartementet og Skatteetaten.
 - Prop. 1 LS (2016-2017) – Skatter, avgifter og toll 2017.

TABELL 1 GJENNOMSNITTLIG REGNSKAPSRESULTAT, ETTER BRANSJE. 2017

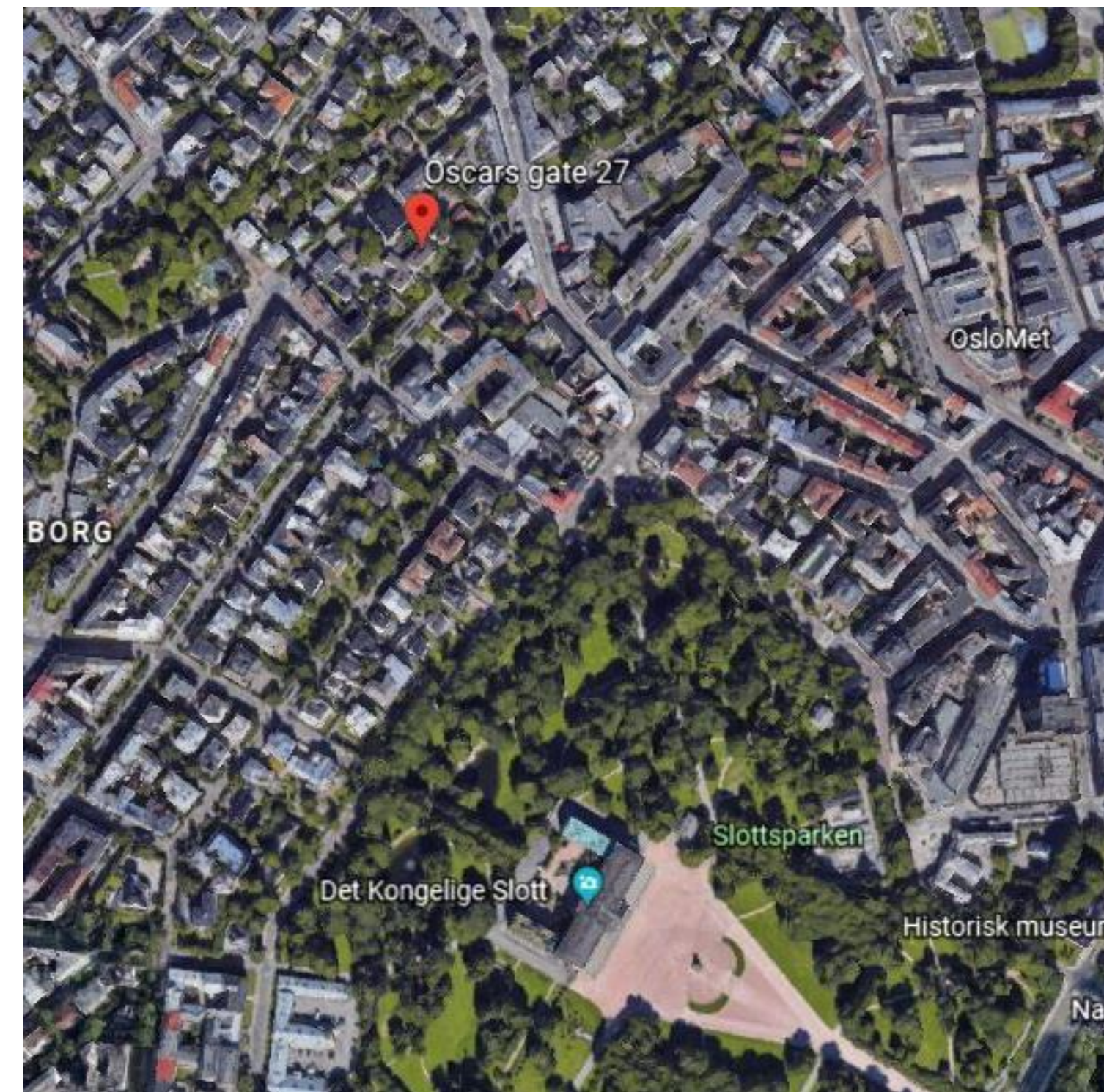
Resultatpost	NACE 52.214 Drift av taxisentraler og annen formidling av persontransport (gjennomsnitt) – mill. kroner	NACE 49.320 Drosjebiltransport (gjennomsnitt) – mill. kroner
Driftsinntekt	23,4	2,18
Verdiskaping	2,8	1,22
Vareinnsats (eksl. Import)	12,8	1,09
Lønnsutgifter	2,1	1,05
Driftsresultat	0,7	0,17



Oscars gate 27, 0352 Oslo

Telefon: 977 97 021

Epost: rs@nyanalyse.no



Justervesenet
v/avdelingsleder for Utredninger og Regelverk, Eli Mogstad Ranger
Postboks 170
2027 Kjeller

Sendes kun per e-post: postmottak@justervesenet.no

Oslo, 19. november 2018

INNSPILL TIL ARBEIDSGRUPPAS UTKAST TIL KRAV TIL MOBILE APPLIKASJONER SOM ALTERNATIVER TIL TAKSAMETRE

1 INNLEDNING

Vi i CenCom AS viser til informasjonsbrevet fra Justervesenet datert 1. november 2018, arbeidsgruppas skriftlige mandat, samt informasjonsmøtet som dere avholdt den 13. november 2018 på Quality Hotel Olavsgaard.

I informasjonsbrevet og i møtet ba dere om skriftlige innspill til arbeidsgruppas foreløpige arbeid med utkast til regelverk for mobile applikasjoner som alternativer til taksametre. Slik også arbeidsgruppa selv påpekte i informasjonsmøtet, viser vi til at svarfristen er svært kort. Vi vil derfor kun presentere et utvalg av våre overordnede betraktninger og innspill i dette brevet.

Vi vil også innledningsvis bemerke at vi stiller oss spørrende til at det ikke er funnet plass til noen leverandører eller andre aktører innenfor drosjenæringen ved sammensetningen av arbeidsgruppa. Dersom dere ønsker ytterligere innspill og kompetansebidrag fra oss, bistår vi derfor gjerne i arbeidet og kan kontaktes på e-post: espen.thorsen@cencom.no.

2 KORT OM UNDERTEGNEDE

CenCom AS er leverandør av taksametre, trafikkdirigeringsløsninger og kommunikasjonsløsninger til drosjenæringen i Norge, Sverige og Danmark, og har spisskompetanse innen taksametre.

3 BAKGRUNNEN FOR DAGENS REGELVERK

En vurdering av om mobile applikasjoner bør innføres som alternativ til taksametre, må ses i sammenheng med bakgrunnen for vedtakelsen av taksameterforskriften i sin tid.

I 2006 fikk Justervesenet i oppdrag fra det daværende Nærings- og handelsdepartementet om å gjennomføre en utredning av om det burde innføres krav til salg og bruk av taksametre. Bakgrunnen var, som det også fremgikk av Justervesenets høringsnotat datert 3. mars 2009, at det de siste årene hadde vært «et stort fokus på ulike problemstillinger knyttet til drosjenæringen.» Problemområdene knyttet seg til unndragelse av store inntektsbeløp fra beskatning og arbeidsgiveravgift, trygdemisbruk, feil oppgjør ved offentlig kjøp av drosjetjenester (herunder feilutbetaling av refusjoner for pasienttransport grunnet blant annet forfalskede refusjoner), og feil ved måleresultater som ble lagt til grunn ved prisfastsetting overfor forbrukere. Disse problemområdene ble blant annet knyttet til manipulering og feil bruk av taksametre. Etter Justervesenets omfattende utredningsarbeid og høringsrunde, ble det derfor i 2009 vedtatt at strenge og til dels detaljerte krav til utforming og kontroll av taksametre skulle innføres. Dette førte til vedtakelsen av taksameterforskriften, som trådte i kraft 1. januar 2010. Forskriften var i samsvar med taksameterkravene i EUs Måleinstrumentdirektiv (direktiv 2014/32/EU, også omtalt som «MID»), som Norge pliktet å etterleve dersom taksameterkrav først skulle innføres.

I 2013 nedsatte Justervesenet en intern prosjektgruppe som fikk i oppgave å evaluere taksameterforskriften, herunder Justervesenets regulering av og tilsyn med taksametre. Evalueringen ble foretatt i 2014 og 2015, og munnet ut i en rapport publisert 29. april 2016. Denne var basert på en samfunnsøkonomisk analyse av om regelverket og tilsynet hadde fungert etter sin hensikt, og hvordan regelverket eventuelt burde endres. Prosjektgruppa foreslo blant annet noen endringer i tilsynsreglene, men uttalte samtidig at de mente at *«tilliten til bransjen er blitt bedre etter at regelverket ble innført, og at det er mindre juks enn tidligere»*.

Som sentrale aktører i drosjenæringen, er vi dessverre kjent med at det er en høy grad av kreativitet blant drosjesjåfører med hensyn til manipulering av priser samt metoder for å unndra skatt og rapportering. Ettersom drosjebransjen er helt avhengig av å opprettholde et renommé og omdømme som seriøse aktører i markedet, var vi derfor positive til innføringen av taksameterforskriften i 2009.

Vi mener samtidig at behovet for tilsyn og strenge krav til taksameteranordninger er vel så tilstedeværende i dag som i 2009. Vår oppfatning er at arbeidsgruppas foreløpige forslag vil innebære en lemping av taksameterkravene som pålegges drosjesjåførene, og at de foreslåtte tiltakene vil medføre stor fare for manipulasjon og juks. Det er ingen tvil om at taksameterforskriften har hatt en positiv effekt med hensyn til å hindre juks i drosjenæringen fra vedtakelsen i 2009 og frem til i dag. Dessuten er det en uttalt målsetning for arbeidsgruppa at regulering av et eventuelt alternativ til dagens taksametre skal oppfylle hensynene som ligger til grunn for taksameterforskriften. Derfor er vi overrasket over tilnærmingen til arbeidsgruppa, i den forstand at det vurderes vedtakelse av nytt regelverk fremfor å bygge på det grundig gjennomarbeidede og velfungerende regelverket som vi har for taksametre i dag. Vi stiller også spørsmål ved om arbeidsgruppa eventuelt ser for seg at det skal gjelde to parallelle regelverk for henholdsvis dagens taksametre og de alternative mobile applikasjonene.

Videre merket vi oss at arbeidsgruppa i informasjonsmøtet den 13. november 2018 uttalte at det ikke var konkludert med om kravene i MID ville gjelde for den alternative løsningen som det foreløpige forslaget la til rette for. Selv om arbeidsgruppa skulle konkludere med at MID ikke vil gjelde for den foreslåtte løsningen, vil vi understreke at MID ivaretar helt grunnleggende prinsipper for å sikre riktig måling og vern av forbrukere. I et samfunnsperspektiv mener vi derfor at arbeidsgruppa uansett bør tilstrebe at MID etterlevs.

4 OVERORDNEDE BETRAKTNINGER OG INNSPILL TIL ARBEIDSGRUPPAS UTKAST TIL FUNKSJONELLE KRAV TIL ALTERNATIVER TIL TAKSAMETRE

4.1 UTFORDRINGER TILKNYTTET ARBEIDSGRUPPAS FORSLAG TIL FASTMONTERT REGISTRERINGSENHET SOM SKAL REGISTRERE DISTANSE OG TID BASERT PÅ GNSS-SIGNALER

Et taksameter som oppfyller dagens krav i taksameterforskriften, er fastmontert i bilen og foretar fysiske målinger av distanse og tid for kjøreoppdrag. Beregning av distanse er basert på pulser fra en signalgenerator, som er knyttet til rotasjonen av hjulene på drosjen. Antall pulser per kilometer fremkommer med andre ord som antall pulser per rotasjon multiplisert med omkretsen på hjulet. Omkretsen av hjulet og hvor mange pulser omdreiningen gir per omdreining må derfor være kjent når taksameteret monteres og kobles til signalgeneratoren. Tallene blir lagt inn som kalibreringstall i taksameteret, og kan kontrolleres i ettertid ved fysiske målinger. Det kreves også at taksameteret er plombert, slik at det er mulig å påvise eventuelle inngrep og manipulasjon.

I informasjonsmøtet 13. november 2018, redegjorde arbeidsgruppa for forslaget til de ulike komponentene som skal utgjøre den alternative løsningen til dagens taksameter. Forslaget stiller krav til at løyvehaver må benytte en fysisk mobiltelefon med en plattform (herunder med mobil applikasjon), men også en registreringsenhet med GNSS-system som kobles fysisk til kjøretøyet. Denne registreringsenheten skal ifølge forslaget lagre data vedrørende bruk av kjøretøyet, herunder tilbakelagt strekning og tid. Det skal også være krav til en fastmontert kjørebok i drosjen, som sikrer at all bruk av kjøretøyet blir registrert på en sikker måte.

Med hensyn til den tilstedeværende risikoen for manipulering og juks i drosjenæringen, er vi enige om at et krav til fastmontert registreringsenhet og kjørebok er nødvendig i tillegg til en mobil enhet (mobiltelefon) med en digital plattform. Vi syns likevel det er bekymringsverdig at arbeidsgruppa forslår at målinger utelukkende skal foretas basert på GNSS (Global Navigation Satellite System), både i den fastmonterte og den mobile enheten. Det er en kjensgjerning at GNSS har flere svakheter, og at GNSS-systemer kan være

enkle å manipulere. For eksempel har det vært kjent i lengre tid at GPS-systemer er sårbare for såkalt «spoofing», dvs. manipulerede signaler som er kraftigere enn signalene som sendes fra satellittene i GPS-konstellasjonen og som kan lage såkalte «spøkelsesruter» ved GPS-navigering. Et enkelt Google-søk viser også at det allerede finnes flere mobile applikasjoner som på en enkel måte kan manipulere GPS-plassering på mobiltelefoner. Videre hevdes det også at GPS-signalet kan påvirkes ved å dekke GPS-enheten med aluminiumsfolie. Dette rimer dårlig med det arbeidsgruppa presiserer i punkt 12 i den foreløpige skissen til krav til alternativ til taksametre: *«Plattformen skal ha en robust målefunksjon som sikrer at målingen oppfyller nøyaktighetskrav under de forholdene plattformen er tiltenkt brukt, selv ved kortvarig bortfall eller ustabilitet i signalet fra GNSS-enheten.»* Arbeidsgruppas forslag om å utelukkende benytte GNSS-systemer som måleinstrument, legger med andre ord til rette for større muligheter for manipulasjon og juks. Inntil det finnes sikrere og mer tilfredsstillende systemer for måling enn det GNSS-systemet gir i dag, mener vi at kravet til fastmonterte, fysiske måleinstrumenter i kjøretøyet åpenbart bør videreføres.

Dersom det ses bort ifra målesystemet til den foreslåtte nye løsningen (GNSS-systemet), bemerker vi dessuten at arbeidsgruppas beskrivelse av kravene til den fastmonterte registreringsenheten på kjøretøyet i stor grad minner om dagens taksameteranordning. Den vesentlige forskjellen er likevel at dagens system bygger på fysisk måling, mens det foreslåtte systemet bygger på GNSS-måling. Når forslaget innebærer at det uansett skal fastmonteres en registreringsenhet på bilen, stiller vi oss spørrende til hvorfor arbeidsgruppa ønsker å gå fra en sikker og pålitelig målefunksjon til et mindre sikkert GNSS-system som både er mindre pålitelig og enklere å manipulere.

Dessuten kan vi ikke se at arbeidsgruppa kommenterer om den fastmonterte enheten skal plomberes, slik det kreves av dagens taksametre. Dagens taksameterforskrift bestemmer at taksametret må tas ut av bruk ved plombebrudd, og at det ikke kan benyttes før en installatør eller annen med tilsvarende kompetanse har foretatt en ny plombering. Videre kreves det at plomberingen har et unikt identitetsmerke, som skal oppgis til Justervesenet samtidig som det blir meldt ifra om plombebrudd. Plomberingskravet gjør det mulig å påvise eventuelle inngrep i taksametret og ivaretar derfor kontrollmyndigheten til Justervesenet. For å hindre manipulasjon og juks, mener vi at også dette plomberingskravet bør videreføres.

Vi ser også at arbeidsgruppa i punkt 12 i den foreløpige skissen til krav til alternativ til taksametre skriver at: *«Ved langvarig bortfall av signalet fra GNSS-enheten, skal utrustningen gi feilsignal og det skal ikke være mulig å bruke utrustningen til måling. Med langvarig bortfall menes tilfeller der signalet faller bort så lenge at det er fare for målefeil.»* Vi ber arbeidsgruppa klargjøre om dette skal innebære at bilen må stoppe og at turen må avsluttes, samt om bilen som følge av signalfeil må tauses til verksted ettersom kjørte kilometer ikke blir registrert.

4.2 UTFORDRINGER FOR GATEMARKEDET OG MULIGHETEN FOR KONTANT BETALING

I det skriftlige mandatet til arbeidsgruppa, presiseres det at krav til mobile applikasjoner og smarttelefoner hos sjåfør og kunde *«vil vanskeliggjøre f.eks. «gateturer» og dermed kunne påvirke tjenestetilbudet»*. Til tross for dette, oppfatter vi at arbeidsgruppa ikke har vurdert denne problematikken ved utformingen av utkastet til krav til alternativ til taksametre.

Den foreslåtte alternative taksameterløsningen innebærer at mobil applikasjon og smarttelefon vil kreves hos både kunde og sjåfør. I tillegg forstår vi at arbeidsgruppas forslag innebærer at betaling kun skal skje via den mobile applikasjonen. Dermed utelukkes muligheten for kontant betaling og betaling med bankkort. Kravet til mobil applikasjon og betaling via denne, vil dermed innebære at enkelte kundegrupper (for eksempel eldre, turister, personer som ikke har batteri på mobiltelefonen, etc.) utelukkes fra den delen av drosjemarkedet som kun tilbyr kjøring som er bestilt via mobil applikasjon. Dette problemet blir særlig fremtredende i gatemarkedet (kapring av drosje på gata eller fra holdeplass), ettersom ovennevnte kundegruppe gjerne er kjøpere av slike «gateturer».

Ved å tillate at sjåfører utelukkende aksepterer betaling via mobil applikasjon, vil de som enten har ordinært taksametersystem eller har «dobbel taksametersystem» (ordinært taksameter og applikasjonsbasert alternativ til taksameter) fortrenses fra gatemarkedet til fordel for sjåfører som *kun* har applikasjonsbasert alternativ til taksameter og derfor ikke kan betjene hele drosjenæringens kundegruppe. Å tillate drosjesjåfører å kun kjøre med applikasjonsbasert taksameter, vil med andre ord gi uheldige utslag i et forbrukerperspektiv. Dessuten bemerker vi at kontanter per dags dato er et tvungent betalingsmiddel i

Norge etter sentralbankloven § 14, og at en lovendring må finne sted dersom det skal tillates å kun akseptere betaling via mobil applikasjon.

4.3 KRAV TIL TILLEGGSUTSTYR – TILKNYTNING TIL BETALINGSTERMINAL OG MULIGHET FOR UTSKRIFT AV KVITTERINGER OG SKIFTLAPPER

Videre kan vi ikke se at arbeidsgruppa oppstiller krav til tilleggsinnretninger, slik dagens taksameterforskrift legger opp til. Dagens regelverk krever blant annet at følgende tilleggsinnretninger skal være tilkoblet et taksameter under bruk: takskilt, visningsanordning og skriver, betalingsterminal og kommunikasjonsenhet for overføring av data.

Når det gjelder kravet til skrivere, viser vi til at bokføringsforskriften § 8-2-2 krever at en sjåfør skriver ut skiftlapper for hvert skift, som inneholder opplysninger som bl.a. dokumenterer antall turer, brutto innkjørt beløp fordelt på kontant og kreditt, totale og besatte kilometer (herunder antallet bomturer) osv. Skiftlappene signeres deretter av sjåføren og utgjør regnskapsbilag i drosjeeierens regnskaper. Antallet bomturer benyttes blant annet av skattemyndighetene som parameter for å avdekke behov for bokettersyn. Fra 1. januar 2019 innføres det i tillegg et krav om at taksameteret skal skrive ut salgskvittering til kunden ved hvert kontantsalg. Videre kreves det i dag at betalingsterminalen er integrert i taksameteret, ettersom taksameteret og dens utskrift av skiftlapper skal registrere betaling fordelt på oppgjør som foretas med henholdsvis kredittkort og kontanter.

Som det fremgår av ovennevnte, må arbeidsgruppa, ved innføring av mobil applikasjon som alternativ til taksametre, avklare om kravene til tilleggsutstyr skal videreføres for dagens taksametersystem og om det skal innføres tilsvarende krav til applikasjonsbaserte taksameterløsninger. Dersom det skal gjelde ulike krav for henholdsvis dagens taksametre og mobile applikasjonsbaserte taksametre, ber vi om at arbeidsgruppa redegjør for begrunnelsen for dette.

4.4 BEHOV FOR AVKLARINGER MED HENSYN TIL ARBEIDSGRUPPAS FORSLAG TIL KRAV TIL LEVERING AV DATA

Nå det gjelder punkt 7 i arbeidsgruppas foreløpige skisse til krav til alternativ til taksametre, er det behov for en rekke presiseringer og avklaringer. For det første må det spesifiseres hva som kreves av funksjonalitet i en *«elektronisk kjørebook eller utstyr som på en annen måte sikrer at all bruk av kjøretøyet registreres på en sikker måte»*. Videre må det spesifiseres hva fastmontering til kjøretøyet skal innebære, og hva som blir konsekvensene dersom det for eksempel oppstår feil ved batteriet. Det må videre spesifiseres hvordan utvalget ser for seg at plombering, håndtering av strømforsyningsfeil, summeringsinnretninger og summerte verdier, levering av data og sikker lagring av måledata skal reguleres. I tillegg er det behov for presisering av eventuelle krav til maksimalt tillatte målefeil, reproduserbarhet og repeterbarhet osv.

Det er også behov for avklaring av hvordan data skal registreres og rapporteres til skattemyndighetene dersom en sjåfør/løveholder er tilkoblet flere plattformer (for eksempel Uber, Oslo Taxi, Mivai osv.) eller dersom en sjåfør benytter det ordinære taksametersystemet i tillegg til et alternativt applikasjonsbasert taksametersystem.

5 OPPSUMMERING

I følge arbeidsgruppas skriftlige mandat, fikk Justervesenet i oppdrag å utrede *«hvorvidt det er mulig å utvikle et regelverk for bruk av mobile applikasjoner som alternativer til taksametre»*. Bakgrunnen for oppdraget var et overordnet mål om å redusere etableringsbarrierene i drosjemarkedet. Videre ble det presisert at utgangspunktet for utredningen var *«at hensynene som ligger til grunn for dagens forskrift om krav til taksametre (taksameterforskriften), også skal ivaretas i et eventuelt nytt regelverk for mobile applikasjoner»*. Dette ble også presisert i informasjonsmøtet 13. november 2018.

I utgangspunktet er vi positive til utvikling av ny teknologi og bruk av mobile applikasjoner i drosjenæringen. Vi viser i denne sammenhengen til at det allerede finnes flere applikasjonsbaserte bestillingssystemer på markedet, og at CenComs taksametre for eksempel allerede benyttes med Samsung nettbrett. Samtidig er vi enig med arbeidsgruppa om at en mobil applikasjon alene ikke gir tilstrekkelig sikkerhet som alternativ til dagens taksameterløsning.

Som sentrale aktører i drosjenæringen, har vi et overordnet ønske om å ivareta bransjens omdømme. I likhet med Justervesenet mener vi også at *«riktig måling gir tillit og verdiskapning i samfunnet»*, og i drosjenæringen forutsetter dette at det oppstilles krav til systemer som ikke kan manipuleres. Likevel opplever vi at arbeidsgruppa på flere områder vurderer å stille mindre strenge krav til den alternative løsningen basert på mobile applikasjoner, enn det som har blitt vurdert som nødvendig å stille til dagens taksameterløsninger. For eksempel uttrykte arbeidsgruppa i informasjonsmøtet at det vurderes å tillate måling basert på GNSS, til tross for at det samtidig ble erkjent at GNSS-baserte målinger er så unøyaktige og lett manipulerbare at de ikke ville blitt akseptert som målesystem i dagens taksametre. Innføringen av taksameterforskriften var nettopp en følge av problemer med manipulering av taksametre og juks i drosjenæringen, og vi er derfor svært overrasket over den foreløpige skissen til arbeidsgruppa. Dessuten opplever vi at det foreløpige utkastet ikke har hensyntatt de øvrige utfordringene som innføringen av et applikasjonsbasert alternativ til taksameter vil føre med seg.

Dersom arbeidsgruppa til tross for dette velger å fremme den foreslåtte alternative taksameterløsningen, ber vi om en begrunnelse for hvorfor det nå fremstår som ønskelig i et samfunnsperspektiv å lempe på eller fjerne kravene som tidligere har blitt ansett helt nødvendige for å sikre rett prisberegning og hindre skatte- og avgiftsunndragelser.

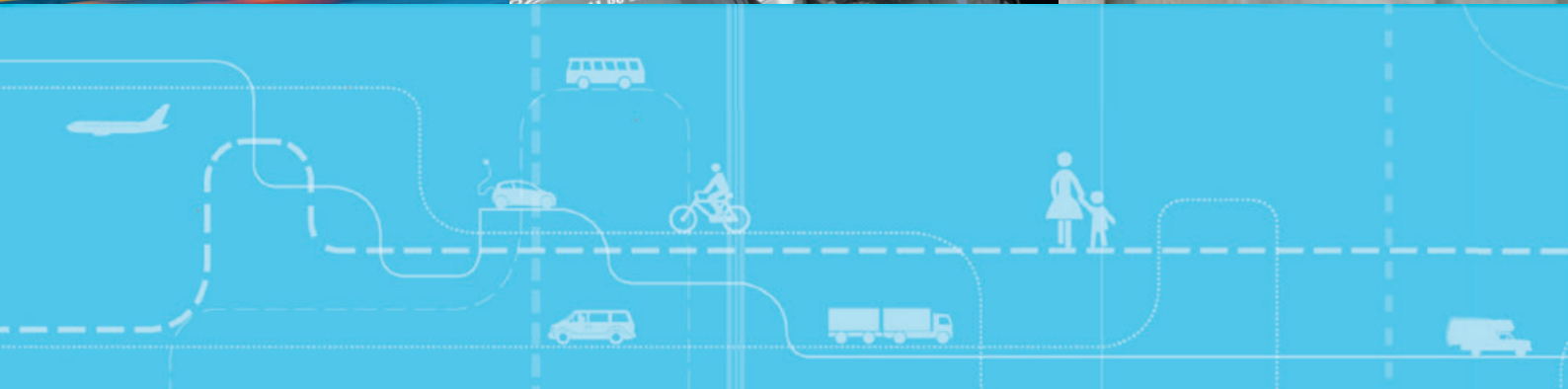
Med vennlig hilsen,



Espen Thorsen
Daglig leder
CenCom AS

Drosjeregulering i norske byer

Utfordringer og alternativer



Drosjereguleringer i norske byer

Utfordringer og alternative løsninger

Jørgen Aarhaug
Kåre H. Skollerud

Forsidebilde: Shutterstock og Flemming Dahl

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-1190 Papir

ISSN 2535-5104 Elektronisk

ISBN 978-82-480-2235-0 Papir

ISBN 978-82-480-2234-3 Elektronisk

Oslo, mars 2019

Tittel: Drosjereguleringer i norske byer – utfordringer og alternative løsninger

Forfattere: Jørgen Aarhaug
Kåre Skollerud

Dato: 03.2019

TØI-rapport: 1698/2019

Sider: 66

ISSN papir: 0808-1190

ISSN elektronisk: 2535-5104

ISBN papir: 978-82-480-2235-0

ISBN elektronisk: 978-82-480-2234-3

Finansieringskilder: Oslo Taxi
Bytaxi
Christiania Taxi
Norges Taxiforbund avd Oslo

Prosjekt: 4682 – OsloDrosje

Prosjektleder: Jørgen Aarhaug

Kvalitetsansvarlig: Nils Fearnley

Fagfelt: Marked og Styring

Emneord: Drosje
Konkurranse
Regulering
Oslo

Sammendrag:

Drosjer opererer i flere ulike delmarkeder, med ulike markedsmekanismer. Dette gjør at det er utfordrende å finne én felles regulering som løser alle utfordringene som oppstår knyttet til næringa.

Denne rapporten ser på bakgrunnen for drosjeregulering, alternative måter dette har blitt gjort på tidligere, fordeler og ulemper med de ulike tilnærmingene. Fordelene og ulempen med disse diskuteres i lys av drosjemarkedene i Oslo. Fra denne diskusjonen trekkes det fram fire svært ulike alternative scenarioer for reguleringer. Disse vurderes opp mot internasjonale og nasjonale erfaringer. Tre av disse alternativene framstår som bedre, enn dagens løsning.

Title: Taxi regulations in Norway – challenges and alternative solutions

Authors: Jørgen Aarhaug
Kåre Skollerud

Date: 03.2019

TØI Report: 1698/2019

Pages: 66

ISSN: 0808-1190

ISSN: 2535-5104

ISBN Paper: 978-82-480-2235-0

ISBN Electronic: 978-82-480-2234-3

Financed by: Oslo Taxi
Bytaxi
Christiania Taxi
Norges Taxiforbund avd Oslo

Project: 4682 – OsloDrosje

Project Manager: Jørgen Aarhaug

Quality Manager: Nils Fearnley

Research Area: Markets and Governance

Keywords: Taxi markets
Competition
Regulation
Oslo

Summary:

Norway has a single tier taxi system. This means that a taxi in Norway, operates in several different markets, with very different properties. This unified system has its advantages, in particular in thin markets, but also create a series of challenges. Any regulatory intervention, or absence of intervention, will have different implications in the different markets.

This report present a theoretical and empirical description of how the existing taxi regulations work. This is discussed in light of experiences in the Oslo taxi market. From this discussions the report creates four different, and alternative scenarios for taxi market regulation in Norway. These alternative scenarios are discussed in light of national and international experiences. Three of these alternative scenarios are evaluated as being over all better than today's regulations.

Language of report: Norwegian

*Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalléen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no*

*Institute of Transport Economics
Gaustadalléen 21, N-0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no*

Forord

Markedene for persontransport utenfor rute er i rask endring. Denne rapporten presenterer en kunnskapsoversikt over reguleringsutfordringer i drosjemarkedene, og de alternative løsningene Samferdselsdepartementet har foreslått for disse. Rapporten presenterer utfordringer som er aktuelle i norske storbyer, med utgangspunkt i erfaringer fra Oslo. Rapporten er utarbeidet i en forventning om at forslag om endringer av de norske drosjereguleringene vil komme til politisk behandling våren 2019.

Rapporten er skrevet på oppdrag for Oslo Taxi, Christiania Taxi, Bytaxi og Norges Taxiforbund avdeling Oslo. Jarle Kanaris ved Bytaxi har fungert som oppdragsgivers kontaktperson, sammen med Kenneth Holm ved Oslo Taxi, Munawar Nabi ved Christiania Taxi og Glenn Tuxen ved Norges Taxiforbund avdeling Oslo. På Transportøkonomisk institutt har Jørgen Aarhaug fungert som prosjektleder og hovedansvarlig for arbeidet. Han har skrevet rapporten i samarbeid med Kåre Skollerud, som har hatt ansvar for intervjuene. Nils Fearnley har kvalitetssikret prosjektet.

Oslo, mars 2019

Transportøkonomisk institutt

Gunnar Lindberg
Direktør

Silvia J Olsen
Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn.....	1
1.2	Metode, tilnærming og datagrunnlag.....	2
1.3	Rapportstruktur	2
1.4	Avgrensning	3
1.5	Ordforklaring	3
2	Organisering, delmarkeder og regulering	4
2.1	Organisering av drosjetilbudet.....	4
2.2	Hvorfor snakke om delmarkeder i drosjenæringa?.....	5
2.3	Delmarkeder.....	7
2.4	Besteløsninger for regulering.....	10
2.5	Forretningsmodeller i drosjemarkedene	11
2.6	Andre forhold	14
3	Dagens drosjemarked	15
3.1	Grensene for drosjemarkedet.....	15
3.2	Tidligere utredninger.....	15
4	Drosjemarkedet i Oslo	24
4.1	Drosjeaktivitet i Oslo.....	24
4.2	Løyvehavernes opplevelse av dagens situasjon.....	31
4.3	Gardermoen	33
4.4	Pris og konkurranse i drosjemarkedene i Oslo	37
4.5	Oppsummering drosje i Oslo	40
5	Diskusjon	41
5.1	Overordnet.....	41
5.2	Diskusjon/perspektiv	41
5.3	Alternative reguleringer	47
5.4	Oppsummerende diskusjon	53
6	Konklusjon	55
6.1	Utfordringer for publikum og drosjer i Oslo	55
6.2	Utfordringer for drosjer generelt	55
6.3	Momenter som bør tas høyde for i en drosjeregulering på nasjonalt nivå	58
	Referanser	59
	Vedlegg 1: Intervjuguider	65

Sammendrag

Drosjeregulering i norske byer – utfordringer og alternativer

TØI rapport 1698/2019

Forfattere: Jørgen Aarhaug og Kåre Skøllerud

Oslo 2019 66 sider

Drosjemarkedene består av flere ulike delmarkeder. Dette gjør at en samlet regulering av alle delmarkedene vil bestå av en rekke avveininger. Det som er det beste for kundene som praier en drosje fra gate- eller en holdeplass i sentrum er ikke nødvendigvis det beste for en som kjøper drosjetjenester på kontrakt. De største utfordringene er knyttet til praiinger fra gate og holdeplass. Disse turene går særlig fra trafikknutepunkt som jernbanestasjoner, flyplasser, båtterminaler og sentrumsområder. I Oslo utgjør dette drosjeturer for om lag én milliard kroner i året. Dette delmarkedet er vanskelig fordi kundene som kjøper disse turene viser liten tilbøyelighet til å skille mellom de ulike tilbydne. Denne atferden kan medføre tap for både kundene, byen og drosjenæringa.

Drosjemarkedene er sammensatte med desentraliserte beslutningsprosesser. Dette er både næringas store styrke, ved at det gir stor fleksibilitet, men også dens store utfordring, ved at det er svært vanskelig å koordinere atferden. Sammen peker disse faktorene på et behov for regulering. Hvordan reguleringen bør omformes er imidlertid ikke opplagt. I denne rapporten presenteres fire ulike alternative scenarier, hvorav tre inneholder reguleringer som framstår som mer attraktive enn dagens løsning, og ett som framstår som mindre attraktivt.

Drosjemarkedene er sammensatte

Drosjer tilbyr fleksibel transport til alle døgnets tider. Denne fleksibiliteten er både drosjenæringas styrke og svakhet. Fleksibiliteten er en styrke fordi det gir mulighet til å betjene mange ulike delmarkeder med ulike kunder med svært ulike behov med ett kjøretøy i løpet av samme arbeidsdag. Samtidig er fleksibiliteten en svakhet ved at drosje som konsept faller utenfor politisk oppmerksomhet, så lenge det fungerer. Tilbudet blir gitt kommersielt, men med svært begrenset koordinasjon og med desentraliserte beslutningsprosesser. Løyvehaver er arbeidsgiver og kan benytte styringsretten sin ovenfor sjåfør med hensyn på hvor vedkommende skal kjøre, men som oftest er det sjåføren som bestemmer hvor, når, hvordan og hvem bilen kjører.

Teoretisk kan en se på drosjemarkedet som en serie med interaksjoner mellom enkeltindivider. I motsetning til andre transportmarkeder er det i drosjemarkedet fra gate og holdeplass, enkeltpersoner som er beslutningstakere både på tilbuds- og etterspørselssiden. For busstransport er det et selskap som bestemmer når og hvor sjåføren skal kjøre. For drosje er det i hovedsak sjåføren som tar den beslutningen. At relasjonen hele tiden skjer mellom enkeltindivider, gir opphav til en rekke avvik fra standardforutsetningene for prissetting innen økonomisk teori. Avvikene varierer mellom delmarkedene drosjetilbudet betjener. Et hovedskille går mellom turer hvor avtalen om å kjøre gjøres mellom en sjåfør og en passasjer direkte på gate og holdeplass og der hvor turene bestilles, enten via app, telefon eller en annen bestillingsordning. Et annet skille går innenfor bestilte turer, mellom turer som blir bestilt enkeltvis og turer som blir avtalt som del av en større avtale (som en anbudsprosess). Ut i fra disse tre skillene, kan vi konstruere tre delmarkeder hvor ulike markeds mekanismer er gjeldende. (i) Gate- og holdeplassmarkedet, (ii) bestillingsmarkedet og (iii) kontraktmarkedet. Dette gir en ramme

for å vurdere hvilke reguleringsmessige inngripener det er behov for, og hvilke utfordringer markedet løser av seg selv.

Delmarkedet som gjennomgående er mest utfordrende, er gate- og holdeplassmarkedet. Utfordringen i dette delmarkedet er (i) at kunden ikke kan gjøre informerte valg om pris og kvalitet hos den enkelte drosje, der og da. Hva som er faktisk kvalitet er privat informasjon for drosjeføreren og informasjon om hva prisen burde være er usikkert for begge. (ii) kundene opplever i stor grad at de velger mellom transportmidler, ikke mellom tilbyderne av drosjer. Valget står mellom det å ta drosje, eller det å vente og ta buss, trikk eller t-bane i stedet. Det kunden ser, er en 'TAXI' ikke en bil fra *Bytaxi*, *Christiania taxi*, *Oslo Taxi*, eller en annen aktør. Videre er (iii) konkurrenten for den enkelte sjåfør/løyvehaver som kjører like mye en annen bil tilknyttet samme sentral, som en bil tilknyttet en annen sentral. Årsaken til dette er at løyvehaverne er selvstendig næringsdrivende (med ansatte sjåfører). I sum gir dette en konkurranse hvor den enkelte tilbyder ikke kan øke markedsandelen sin ved å sette ned prisene. Å sette ned prisene gir bare lavere inntjening for sjåføren. Etterspørsels-effekten av en prisøkning retter seg mot hele tilbudssiden, ikke den enkelte sjåfør, løyvehaver eller sentral. Forventning om priskonkurranse på gate- og holdeplassmarkedene er derfor urealistisk, uavhengig av hvilken regulering som ligger til grunn. Problemet med manglende priskonkurranse i disse delmarkedene har to mulige løsninger. (i) En kan regulere markedet med hensyn på pris- og kvalitet, eller (ii) en må fjerne markedet. Det siste er antagelig ikke praktisk gjennomførbart i en by som Oslo hvor verdien av dette markedet i dag er på i overkant av en milliard kroner årlig. Imidlertid kan det være et alternativ der knappheten på areal er mindre, slik at en ikke kan forvente at det står en drosje utenfor alle knutepunkt og det er plass til å sette av og plukke opp bestilte turer uten sjenanse for øvrig trafikk.

For bestilte turer, er forholdet mellom tilbyder og kunde mye enklere. Årsaken til dette er at kunden i hovedsak forholder seg til drosjesentralen på bestillingstidspunktet, ikke løyvehaveren eller sjåføren. Bestilling, via telefon-, app eller automat, gjør at det er mulig for drosjesentralen å signalisere pris og kvalitet på en helt annen måte enn på gate eller holdeplass. Samtidig er det ikke slik at markedene for bestilte turer er uproblematisk. Selv om det ikke er skalafordeler i produksjonen av drosjetjenester, er det skalafordeler i koblingen mellom drosjebil og kunde. Det gjør at største aktør i et område lett får en dominerende stilling. Både de som bestiller drosje og de som kjører vil rasjonelt sett foretrekke den største aktøren i sitt område. Å velge den største aktøren vil i snitt gi lavere ventetid for kunden, og bedre kapasitetsutnyttelse for løyvehaverne. Samtidig, ved en bestilling er det et moment av ventetid. Drosja er ikke umiddelbart tilgjengelig for kunden på bestillingstidspunktet. Dette gjør at konkurranseflaten mot rutegående kollektivtransport er større. Dette gjør at markedsmakten til største aktør er mindre problematisk enn informasjonsasymmetrien på gate- og holdeplass.

For kontraktmarkedet derimot er størrelsen på aktørene normalt sett av stor betydning. Det er ofte et krav fra offentlig og privat oppdragsgiver om at sentralen har et visst antall løyver tilknyttet for å kunne levere et tilbud. I tillegg kreves det ofte en minimumsstørrelse på sentraladministrasjonen for å kunne håndtere kontrakten. Momentet i kontraktmarkedene som imidlertid har fått størst oppmerksomhet (særlig for pasienttransport), er knyttet til forholdet mellom (enkelte)sentraler og løyvehavere innenfor dagens system. Det er sentralen som er kontraktsmotpart, men det er tilknyttede løyver og ansatte sjåfører som utfører transporten. Dette problemet bunner i sentralenes avhengighet av løyvehaverne og ansatte sjåfører. Dette gjør at sentralene gjerne kan gi tilbud til oppdragsgiver som de tilknyttede løyvehaverne eller sjåførene ikke er villige til å kjøre for. Selv om sentralen har sanksjonsmuligheter overfor løyvehavere, som å pålegge løyvene pliktkjøring, sitter det langt inne å bruke disse. Resultatet er pasienter som i verste fall ikke kommer til timen på

sykehuset. Grunnen til at sjåførene ofte velger vekk en kontrakttur, er at disse turene er betydelig rabattert i forhold til taksameterpris. Sjåførene tjener derfor mer på å vente lengre på en tur til taksameterpris, enn på å kjøre en rabattertpriset kontrakttur. Dette peker i retning av at lønssystemet for drosjenæringa bør endres bort fra dagens provisjonsbaserte lønn, i alle fall for kjøring på dette delmarkedet, slik at den som kjører på en slik kontrakt ikke kan tjene mer på å ta en taksameteretur fra en holdeplass.

I sum betyr dette at disse delmarkedene er ulike, og at den teoretisk beste løsningen i det ene delmarkedet, ikke er sammenfallende med den teoretisk beste løsningen i de andre. I forlengelsen av dette: en idealregulering finnes ikke. Samtidig: dette betyr ikke at alle løsninger er like gode. For å se nærmere på fordeler og ulemper med ulike reguleringer har vi i satt opp fire alternative scenarioer til dagens regulering.

Drosjer i Oslo

Denne rapporten bruker drosjenæringa i Oslo som utgangspunkt og eksempel for en diskusjon om utfordringene i drosjemarkedene i byer i Norge, og mer generelt. Drosjemarkedet i Oslo er betydelig, med en omsetning på over to milliarder kroner (1,9 milliarder for drosjer registrert i Oslo, i tillegg kommer noe Oslointern kjøring for drosjer registrert i Akershus). Dette er et tilbud som blir gitt uten tilskudd fra det offentlige. Turer praiet på gate- eller holdeplass i Oslo utgjør en omsetning på om lag én milliard kroner. Disse turene utgjør over halvparten av alle turer som blir kjørt med drosjeløyve i Oslo.

Sammenlignet med andre byer i Norge er drosjemarkedet i Oslo karakterisert av at det private markedet for gate- og holdeplassturer, er veldig stort. Dette delmarkedet er ellers relativt begrenset i Norge. Samtidig som gate- og holdeplassmarkedene utgjør en stor del av drosjeturene, er det også disse delmarkedene som er mest utfordrende å sikre publikum gode kundeopplevelser i, grunnet den direkte relasjonen mellom den som kjører drosjen og den som ønsker å bli kjørt. Informasjon om kvalitet, pris og alternativene er ikke lett tilgjengelig når kjøpsbeslutningen tas.

Også tilbyderne har en utfordrende situasjon, mange sliter med lav, og til dels veldig lav, kapasitetsutnyttelse. Mange sjåfører venter lenge på tur og er dermed uten inntekt. Dette er ikke bare et problem for sjåførene og løyvehaverne, men også for byen. I Oslo er det et betydelig misforhold mellom antall drosjer, drosjeholdeplasser og oppstillingsplasser på disse holdeplassene, og mellom antall kunder og drosjer. Det er for mange drosjer som står parkert (lovlig eller ulovlig), eller som kjører rundt i sentrum (innenfor ring 2) for å finne kunder. Dette problemet forventes å bli ytterligere forverret, dersom det kommer flere drosjebiler i sentrum. Den kortsiktige løsningen for sjåførene, for å kompensere for flere drosjer og økt ventetid, er å sette opp prisene. Hadde de som kjører opplevd at de har reelle alternativer for å skaffe seg en inntekt, ville det vært færre biler som tilbyr drosjetjenester i sentrum, og mer omsetning på de bilene som er. Problemet er imidlertid at de som kjører oppfatter at de ikke har alternative inntektskilder og blir derfor værende i næringa. Kompetente sjåfører, som også har tilgang på andre jobber velger disse, og blir erstattet av mindre kompetente sjåfører.

I de øvrige delmarkedene er det mindre utfordringer.

Konkurranse i Oslo

Hovedkonkurrenten til drosjene, både på gata, holdeplasser og for bestilte turer er rutegående kollektivtransport og andre drosjer. Konkurransen framstår i første rekke å stå i

valg av transportmiddel og da er merkevaren 'TAXI', uavhengig av sentral. Der nest i valg av bil. I valget mellom biler er konkurrenten for den aktuelle drosjeføreren alle andre drosjesjåfører, uavhengig av om de er tilknyttet samme eller konkurrerende sentraler. Konkurransen mellom sentraler virker først og fremst å være tilfelle for turer fra Gardermoen og da bare blant de som bestiller på forhånd og ikke tar en av bilene som allerede er kjørt fram. Og på kontraktkjøring hvor sentralene legger inn konkurrerende tilbud på kontrakten.

Utfordringer i Oslo

Fra drosjesentralene blir det pekt på flere utfordringer med dagens situasjon, blant annet knyttet til mangel på forutsigbarhet både for kundene, sentralene og løyvehaverne/sjåførene. Felles for alle drosjesentralene og løyvehaverne vi har snakket med, er en bekymring for prisnivået for drosjetjenestene, og arbeidsforholdene i næringa. De mener at sentralene ikke har tilstrekkelig makt til å sette ned prisene. Den sentralen som setter ned prisene for å tiltrekke seg kunder mister løyvehavere og den sentralen som setter opp prisene får flere løyvehavere. Sentralene har sin inntekt fra sentralavgiften som løyvehaverne betaler hver måned. Dette gjør at sentralene ofte vektlegger løyvehavernes ønsker om høyere priser fremfor publikums ønsker om lavere drosjepriser. For sentralene gir høyere priser flere løyvehavere og dermed høyere inntekt. Samtidig ser både sentraler og løyvehavere at det høye prisnivået er en av forklaringene på lav kapasitetsutnyttelse. Løsningen som trekkes fram er å gjeninnføre en form for maksimalpris i byene, slik en i dag har utenfor de største byene.

I Oslo vil det være en utfordring med mange drosjebiler i sentrumsgatene, uavhengig av hvilke reguleringer som blir etablert på nasjonalt nivå. Her fører mangel på egnede steder å stå til at drosjene etablerer uoffisielle holdeplasser og kjører tomt mellom turer. Dette gjør at prøyning fra gata blir et reelt alternativ. Utfordringen med overkapasitet er i dag særlig stor i utkanten av store bilfrie soner med et betydelig uteliv; som ved Aker brygge, Tjuvholmen og Karl Johans gate samt i områder som Grünerløkka, Majorstua, Bogstadveien, Frognerveien, Solli plass og på Grønland, hvor det er svært få drosjeholdeplasser i forhold til antall prøyninger og bestillinger. Dette medfører at ledige områder langs gatene, samt gater og kryss i praksis blir brukt som drosjeholdeplasser.

Lønns- og arbeidsforholdene i drosjenæringa i Oslo er også utfordrende, på tross av høy omsetning per bil sammenlignet med drosjenæring i andre deler av landet. En gjennomgående utfordring er at mange av de som kjører ikke har et reelt alternativ for å skaffe seg en inntekt. Den største sentralen i Oslo har til tider utfordringer med å få tilstrekkelig kapasitet tilgjengelig i markedet. Særlig i rushtidene. Samtidig har de andre sentralene gjennomgående lav, og til dels svært lav, kapasitetsutnyttelse. Mange av de utfordringene som ses i drosjemarkedet i Oslo i dag, er et resultat av hvordan en politisk har valgt å regulere næringa. Både på nasjonalt og lokalt nivå. Dagens regulering har utfordringer som kan generere negative kundeopplevelser, men dette betyr ikke at enhver foreslått endring i regelverket vil medføre at utfallet blir bedre. Utfordringene er sammensatte og bildet av aktørene som er involvert er komplekst.

Ulike scenarioer for å regulere drosjevirkksomheten

I arbeidet med rapporten er det definert og diskutert fire ulike scenarioer. Disse er:

Scenario 1, oppheving av muligheten til å gjennomføre en lokal antallsregulering (behovsprøving), krav om enkeltpersonforetak og sentraltilknytning, merking av kjøretøy, og en liberalisering av taksameterplikten, (en syntetisering av forslaget som ble lagt ut til høring i oktober 2018).

Scenario 2, delvis oppheving av behovsprøving og krav om selskapsform, men videreføring av krav om sentraltilknytning, merking av kjøretøy og en strengere taksameterordning enn dagens og prisregulering også i områder som i dag er fritatt fra maksimalprisforskriften, (en sammensetting av de danske omreguleringene, men inkludert en mer kvalitetsorientert løyvetildeling).

Scenario 3, strengere og mer reell behovsprøving, videreføring av dagens ordning med løyver, løyvetyper og drosjesentraler, videreføring av krav om bruk av taksameter, men økte kompetansekrav til løyvehaver og sjåførere, og en strengere regulering av antall sentraler, og en maksimalpris.

Scenario 4, ingen behovsprøving, men en timebasert tariff, krav om AS som selskapsform og drosjeløyver som eies av sentralene og en minimumsstørrelse for sentralene.

Dagens situasjon. Delvis behovsprøving da løyvemyndighetene ikke praktiserer en reell behovsprøving, drosjesentralene fastsetter prisene i markedet hvor det er flere enn én sentral, relativt liberal praksis for opprettelse av sentraler og forskjellig praksis i forhold til lokalt regelverk for drosjenæringa.

Disse ulike scenarioene diskuteres opp mot kundenes opplevelse av markedet på gate- og holdeplass, bestilte turer og kontraktmarkedet. I tillegg er scenarioene sett opp mot lønns- og arbeidsforholdene for sjåførene, og myndighetenes mulighet til å føre kontroll med næringa (i praksis å kreve inn korrekte skatter og avgifter, at sykepenge- og sosialstønadsordningen ikke misbrukes, men også å etterprøve andre avvik, som kjøring med et kjøretøy med reelle utslipp i en nullutslippssone osv.). Scenarioene er diskutert ut i fra forventet konsekvens i markedet i Oslo. De foretatte vurderingene er illustrert med en fargeskala som går fra rødt, som betyr en svært utfordrende situasjon, til grønt som er en svært gunstig situasjon. Usikre eller middels gode løsninger er merket gult. Mellom rødt og gult er oransje en kategori, mens lysegrønt ligger mellom gult og grønt.

Tabell S.1: Oppsummerende oversikt over scenarioer.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Dagens situasjon
Gate- holdeplass					
Bestilling					
Kontrakt					
Lønns- og arbeidsforhold					
Kontroll					

I denne sammenstillingen kommer dagens situasjon, og scenario 1 dårligst ut, mens scenarioene 2, 3 og 4 kommer bedre ut. Utfordringene i dagens situasjon er særlig knyttet til gate- og holdeplassmarkedet.

Scenario 1. Gate- og holdeplassmarkedet forventes å bli mest utfordrende. Her forventes det å bli mange (flere enn i dag) drosjebiler som står tilgjengelig på holdeplassene og går

tomme rundt i sentrum. Eierne av disse vil ha klare insentiver til å merke bilene uklart og å ta en høy og uforutsigbar pris, slik man har sett i for eksempel Sverige etter dereguleringen, og nå senest i Finland som deregulerte drosjemarkedet 01.01.2018. I bestillingsmarkedet er tilgang på flere biler positivt for kundene, det gir høyere tetthet. Kontraktmarkedet forventes å bli bedre dekket enn tilfellet er i dag, fordi aktører i større grad kan spesialisere seg på kontraktkjøring, uten at dette kommer i konflikt med gateturer. Lønns- og arbeidsforholdene forventes å bli forverret, særlig for sjåfører og løyvehavere som ikke kjører på kontrakter for det offentlige og private, hvor en kan anta at kriterier for lønns- og arbeidsforhold kan inngå i konkurransegrunnlaget. Det er også en forventning om at mange av de nye aktørene etablerer seg som selvstendig næringsdrivende, uten tilknytning til sentral, og at disse utelukkende betjener gate og holdeplasser. Det er også en forventning om overgang fra ansatte sjåfører til selvstendig næringsdrivende. Kontrollmulighetene, særlig for skattemyndighetene, politiet, NAV og lokale myndigheter, blir svekket. Kombinert med en mer fragmentert tilbudsside betyr dette antagelig et økt behov for offentlig innsats for å holde kontroll på næringa, særlig i de store byene.

Scenario 2. Her forventes også gate- og holdeplassmarkedene å bli utfordrende, med mange drosjebiler tilgjengelig (flere enn i dag), men på grunn av en gjeninnføring av en maksimalpris, og et minimumsantall drosjer per sentral, forventes effekten likevel å bli en bedring i forutsigbarheten for kunden, sammenlignet med dagens løsning. Bestillingsmarkedet forventes å bli forbedret, med tilgang på flere på drosjebiler, i likhet med i scenario 1. Dette er imidlertid ikke fordi antall drosjer i markedet økes dramatisk, men fordi det blir relativt sett mer attraktivt å kjøre bestillingsturer på grunn av maksimalprisen. Kontraktmarkedene forventes å få et bedre tilbud enn i dag. Lønns- og arbeidsforholdene forventes også bli noe bedre enn i dag, grunnet høyere utnyttelse, men dette er betinget av at de økte kravene til kompetanse hos sjåfører og løyvehavere håndheves. Uten håndheving av slike krav, forventes lønns og arbeidsvilkårene bli dårligere. Kontroll over næringa forventes å bli bedre.

Scenario 3. Her forventes situasjonen på gate- og holdeplassmarkedene å bli vesentlig bedre enn i dag, med forutsigbare priser og bedre kvalitet. For bestilte turer forventes det også en moderat forbedring sammenlignet med dagens situasjon, i hovedsak grunnet at det vil være noe mindre attraktivt å stå på holdeplasser, fordi man ikke opplever en intern pris-konkurranse mellom turene. For kontraktmarkedet forventes kvaliteten og forutsigbarheten på tjenesten å gå opp, grunnet færre og større sentraler og maksimalpris. Samtidig forventes antall potensielle tilbydere forventes å gå ned. Dette gjør at utfallet for kjøperne av drosjetransport på disse delmarkedene vil være betinget av utviklingen i tilstøtende markeder. Samlet er utfallet dermed usikkert. Lønns- og arbeidsforholdene forventes å bli vesentlig bedre gjennom høyere kapasitetsutnyttelse. Mulighetene for å kontrollere næringa forventes også å bli bedre.

Scenario 4. Her forventes situasjonen på gate- og holdeplassmarkedet å bli bedre enn i dag. Det forventes imidlertid et nytt problem knyttet til manglede tilbud i perioder. Det blir mindre attraktivt for drosjeeierne å ha drosjer stående, på holdeplassene, slik at tilgjengeligheten kan tenkes å gå noe ned. For bestillingssegmentene burde dette scenarioet resultere i en bedre situasjon, grunnet færre og større enheter. I kontraktmarkedet er forventningen en vesentlig bedre situasjon, i hovedsak fordi kontraktspartner vil være samme aktør som tar beslutningen om å ta en tur eller ikke. Den som kjører må følge kontrakten som bestelløsning, uavhengig av hvor mye bedriften tjener eller taper på den aktuelle turen. Lønns- og arbeidsforholdene forventes å bli vesentlig bedre, gjennom avlønning av sjåførene i form av timelønn. Mulighetene for offentlig kontroll med næringa øker, og insentivene for å bryte med reglene reduseres, men det vil være en utfordring å kontrollere bruken av

arbeidskraft, og kontroll med innleie av selvstendig næringsdrivende, tilsvarende det som i dag er tilfellet i helse- og omsorgssektoren.

Disse scenarioene er uttrykk for noen av alternativene for hvordan utfordringene i drosjemarkedene kan løses. De oppstilte scenarioene er ikke en uttømmende liste, men illustrerer noen av hovedretningene en kan gå, og fordeler og ulemper med hver av disse.

Oppsummerte funn fra utredningen

Det er hele tiden avveininger mellom ulike hensyn i en drosjeregulering. Hvilke hensyn skal ivaretas? Konkurransen på kontraktmarkedene står i motsetning til optimal utnyttelse av drosjene for forhåndsbestilte turer. Gode lønns- og arbeidsvilkår for de som kjører står i motsetning til fri etablering. Forutsigbarhet for kundene står i motsetning til fri prissetting og åpen etablering på gate og holdeplassmarkedene. En kan ikke oppnå en løsning som er besteløsning for alle delmarkeder. Men det er mulig å unngå de dårligste løsningene. Oppsummert er de viktigste innsiktene som må tas hensyn til ved utforming av drosjeregulering følgende:

- Det er lite grunnlag for priskonkurranse for turer praiet på gate eller holdeplass. Dette peker i retning av at kundene er bedre tjent med at det innføres maksimale priser i disse delmarkedene.
- Tilbudet og etterspørselen av drosjetjenester er lokalt. En bil 30 minutters kjøring unna er ikke et relevant tilbud i norske byer. Det peker i retning av lokal regulering. Eventuelt må det være en mulighet for lokal håndheving av nasjonale regler.
- Internasjonale erfaringer viser at endringer og revisjoner av drosjereguleringen er regelen snarere enn unntaket. Det er således behov for offentlig tilgjengelig statistikk for å se utviklingen i markedet, og eventuelt kunne endre kurs.
- Mange av de som velger å være drosjesjåfør har veldig lav eller ingen alternativ inntekt. Kompetansen er ofte lav og muligheten til alternativt arbeid begrenset. Det påvirker tilbudet av biler, og behovet for å ha kompetansekrav og økonomiske krav.
- Mange av dagens løyvehavere har begrenset kompetanse med hensyn til å drive egen virksomhet. Dette peker i retning av strengere kompetansekrav for løyvehavere og krav til økonomisk sikkerhet for å drive virksomhet.

Vi har også sett at det i både i forhold til regulering av drosjenæringa og regulering av kollektivtransport generelt virker å være en langsiktig trend, med strengere reguleringer, fulgt av liberalisering, som igjen blir fulgt av strengere reguleringer. Dette er et resultat av at markedene, teknologien og hvilke hensyn som blir tillagt mest vekt endres over tid. Samtidig er det å endre reguleringer i en såpass fleksibel næring noe som medfører betydelige sosiale kostnader for de som opplever dramatiske endringer i sine rammevilkår.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Forslag til endring i drosjereguleringene, inkludert endringer i yrkestransportloven og yrkestransportforskriften, forventes å komme til politisk behandling i Stortinget i løpet av våren 2019. Endringsforslagene fra samferdselsdepartementet er omfattende og til dels radikale. Diskusjonen av utkastene til denne har så langt vært preget av en begrenset bruk av referanser til foreliggende funn, i likhet med mange tidligere utredninger. Denne rapporten oppsummerer erfaringer og utredninger fra det norske drosjemarkedet og diskuterer drosjereguleringer generelt. I det følgende legges det mest vekt på utfordringene i norske storbyer, og særlig Oslo.

Hovedformålet med rapporten er å skrive et kunnskapsgrunnlag om drosjer, drosjesentraler og drosjeregulering, som kan fungere som utgangspunkt for videre diskusjon.

Rapporten er fokusert rundt følgende problemstillinger:

- Hvordan er markedsstrukturene i drosjemarkedene i norske storbyer, med vekt på Oslo?
- Hvordan fungerer konkurransen i drosjemarkedet?, hvem er aktørene? Hva konkurreres det på og hvordan virker ulike former for reguleringer knyttet opp til dette?

I lys av problemstillingene diskuteres alternative tilnærminger til regulering av drosjemarkedene. Da særlig:

- Fordeler og ulemper med ulike typer av reguleringer
- Hvilke alternativer myndighetene har
- Hvilke konsekvenser er forventet av de ulike alternativene, gitt nasjonale og internasjonale erfaringer? Dette inkluderer vurderinger av sentralenes rolle, kvalitet og sikkerhet på drosjetilbudet – inkludert kompetansekrav, kundens behov og overordnede samfunns målsettinger.

Denne diskusjonen gjøres i en kontekst hvor endringsforslagene til ny yrkestransportlov ligger sentralt. Dette betyr at vi i denne rapporten vektlegger diskusjoner knyttet opp mot deler av drosjemarkedet som kan forventes bli særlig påvirket av de foreliggende endringsforslagene. Da særlig forslagene om å oppheve behovsprøvingen, sentraltilknytningsplikten, driveplikten, krav om økonomisk garanti og å redusere fagkompetansekravene til løyvehaver. Samt innføring av en sentral løyvemyndighet, alternativ til taksametre, og å slå sammen løyvekategoriene for drosje, selskapsvogn og transport av funksjonshemmede. Andre endringsforslag som enten antas å ha mindre betydning for drosjemarkedet, som justeringer i muligheten for å innføre lokale miljøkrav, samt endringer som i hovedsak påvirker distriktene, som adgang til å innføre lokale eneretter, tillegges mindre vekt i rapporten.

1.2 Metode, tilnærming og datagrunnlag

Hoveddelen av arbeidet med denne rapporten er en oppsummering og gjennomgang av tidligere gjennomførte studier. Dette er gjennomført som en dokumentstudie. Det er lagt vekt på å trekke fram utredninger som er gjennomført i Norge, samt hovedpunkter i den internasjonale forskningslitteraturen. Denne litteraturgjennomgangen gir en oversikt over teoriene, erfaringene og problemene som er behandlet innenfor rammen av det som i Norge i dag defineres som drosjevirkosomhet. Framgangsmåten i dokumentstudien har i hovedsak vært å gå gjennom kjente artikler og utredninger og studiene disse refererer til, samt studier som refererer til de kjente artiklene.

For å kunne gi en bedre beskrivelse av drosjemarkedet med flest aktører og størst omsetning i Norge, har vi supplert litteraturgjennomgangen med intervjuer av representanter for sentraler og løyvehavere i Oslo, samt Taxi Depot AS¹. Disse har vært gjennomført som semi-strukturerte individ- eller gruppeintervjuer. Intervjuguidene er presentert i vedlegg 1. Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte drosjesjåfører. Totalt er det intervjuet 26 personer.

Vi har også mottatt og bearbeidet statistikk fra aktørene *Christiania Taxi*, *Bytaxi*, *Oslo Taxi* og *Taxi Depot* som har blitt benyttet for å se på detaljer i Oslomarkedet. Dette er supplert med pris-statistikk fra Norges Taxiforbund, og løyvestatistikk fra statistisk sentralbyrå og transportløyve.no. Med utgangspunkt i dette datamaterialet er det gjennomført enkle beregninger og krystabuleringer.

Det er også gjennomført en deltagende observasjonsrunde, hvor vi har sittet i drosjer i kvelds- og natt-trafikk og observert drosjers- og drosjekunders atferd i gatemarkedet og på holdeplasser i sentrale Oslo. Dette er gjennomført med drosjer fra Oslo Taxi og Bytaxi.

I arbeidet med denne rapporten har vi ikke kontaktet store kjøpere av drosjetransport på kontrakter (som Helse Sør-Øst og Oslo kommune). Dette er i hovedsak fordi vi har gjennomført intervjuer med de aktuelle personene om de aktuelle temaene på tidligere tidspunkt blant annet i arbeidet med rapporten «Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Oslo og Akershus» (Leiren mfl., 2014). For å dekke disse synspunktene trekker vi altså i hovedsak på foreliggende datamateriale. Tilsvarende har vi ikke gjort systematiske studier av drosjekunder i Oslo. Dette har ikke blitt gjort av hensyn til tidshorisonten for prosjektet og de økonomiske rammene. Her er antagelsen at brukerne i disse delmarkedene i Oslo skiller seg lite fra de som er beskrevet i tidligere studier av norske drosjebukere i tilsvarende markedssegmenter i Drammen og Bergen.

1.3 Rapportstruktur

Rapporten er skrevet med følgende struktur: Kapittel 2 består av en kort oversikt over økonomisk teori knyttet til de ulike drosjedelmarkedene, med vekt på hvor og hvordan markedssvikt oppstår. Dette brukes videre i argumentasjon på hvorfor det er fornuftig å diskutere effekter i ulike delmarkeder separat og hvordan disse markedssviktene kan løses. I kapittel 3 ser vi på hvordan drosjemarkedet står i forhold til andre transportmarkeder, og oppsummerer kort tidligere utredninger om drosjemarkedet i Norge. I kapittel 4 ser vi nærmere på drosjemarkedet i Oslo, aktørene som opererer der og spesielle utfordringer for

¹ Taxi Depot AS er et selskap eid av et antall drosjesentraler, Oslo Drosjeeiers Innkjøpslag og Norges Taxiforbund i felleskap. Selskapet har en virksomhetsavtale med AVINOR/OSL Gardermoen om å levere infrastruktur til drosjenæringa, publikum og flyplassen. Taxi Depot betaler OSL for avtalen. Drift av Taxi Depot betales av sjåførene i form av en passeringsavgift ved innkjøring til oppstillingsplassen

drosjedrift i Oslo. I kapittel 5 diskuterer vi ulike former for regulering opp mot hverandre, gitt erfaringene beskrevet tidligere i rapporten. Rapportens konklusjoner oppsummeres i kapittel 6.

1.4 Avgrensning

Dette arbeidet ser først og fremst på drosjeproblematikk knyttet til Oslo, men har klare paralleller til andre norske storbyer, som Bergen, Stavanger og Trondheim. Vi legger en norsk definisjon av ordet 'drosje' til grunn. I Norge inkluderer drosje både gate-/holdeplass- og forhåndsbestilte turer, mens dette i den internasjonale litteraturen stort sett behandles separat, med bakgrunn i et anglosaksisk begrepsapparat. Problematikk knyttet til drosjetilbud i distriktene blir bare i mindre grad berørt. Rapporten går ikke dypt inn i tilstøtende transportmarkeder, men påpeker at det finnes betydelig intermodal konkurranse.

1.5 Ordforklaring

I denne rapporten skiller vi mellom *prøiing*, og *bestilling*. Prøiing refererer til det å kontakte en drosje direkte, på gata, ved et knutepunkt eller på en organisert drosjeholdeplass, mens bestilling blir brukt om det å kontakte en drosje via en annen aktør enn sjåføren som kjører drosjen. Det vil si bestilling via telefon/callsenter, app, bestillingsautomat eller lignende.

2 Organisering, delmarkeder og regulering

2.1 Organisering av drosjetilbudet

I dag er drosjemarkedet i Norge organisert med flere elementer. Den viktigste økonomiske enheten er **‘drosjeløyvet’**. Det er i utgangspunktet ett løyve per bil og det er i utgangspunktet én bil per løyvehaver. Løyvene er personlige og er gyldige til innehaveren fyller 75 år. Løyvehaver er organisert som et enkeltpersonforetak. Det vil si at løyvehaver er personlig økonomisk ansvarlig for virksomheten. Løyvehaver kan velge mellom å kjøre selv, eller å supplere med å ha ansatte sjåfører. En ansatt **‘sjåfør’** får lønn som andel av omsetningen. Det vil si at sjåføren ikke får lønn per time vedkommende kjører eller er tilgjengelig, men en prosentandel av bilens omsetning. Det er løyvehaver som utbetaler lønn til sjåførene. Det formelle kvalifikasjonskravet til sjåføren, ut over førerkort, er en **‘kjøreseddel’**, som er en vandelsattest utstedt av politiet. Det er anledning til å inkludere en lokal **‘kjentmannsprøve’** ved tildelingen av kjøreseddelen, men dette gjøres i praksis ikke. Enkelte drosjesentraler praktiserer strengere krav, for eksempel gjennom å kreve avlagt lokal kjentmannsprøve, språktest og/eller arrangere egne praktiske prøver.

Antall løyver i et område er regulert gjennom en såkalt **‘behovsprøving’**². Det vil si at antallet drosjeløyver vedtas politisk på fylkeskommunalt nivå³. I praksis innebærer det at en endring i antallet drosjeløyver kommer til politisk behandling dersom det er åpenbart at det er for få drosjer i et løyvedistrikt, dersom det blir fremmet forslag om økning fra de etablerte aktørene, eller dersom en aktør ønsker seg inn i markedet. En reduksjon i antall løyver kan vedtas gjennom politisk behandling, men er langt vanskeligere å gjennomføre. I praksis skjer reduksjoner i løyvetallet sjelden. Når de gjennomføres skjer det gjennom at løyver som blir levert inn ved naturlig avgang ikke blir delt ut til igjen.

På nivået over løyvehaverne, fungerer **‘drosjesentralene’** som en koordinerende aktør. Løyvehavere har rett og plikt til å være tilknyttet en drosjesentral. Dette omtales som *sentraltilknytningsrett- og plikt*. I de største byområdene i Norge, områder med fritak fra maksimalprisforskriften, setter drosjesentralene taksameterprisene og andre pristilbud. Dette gjelder i Fredrikstad, Sarpsborg, Moss, Oslo og Akershus, nedre Buskerud, Kristiansand, Nord-Jæren, Haugesund-Karmøy, Bergen med omland og Trondheim (Nærings- og fiskeridepartementet, 2010). Disse prisene er maksimalpriser for drosjer tilknyttet sentralen. Sjåføren kan kun avvike fra disse prisene ved å tilby en lavere pris. Sentralene har et system for GPS-sporing av bilene med lagring av data og datasystemer med viktig informasjon som det offentlige har tilgang til ved behov. Sentralene inngår også kontrakter på vegne av løyvehaverne som er tilknyttet sentralene. Sentralene er organisert og eid på ulike måter. Mange er organisert som kooperativer (samvirkeforetak), ved at løyvehaverne eier og driver sentralen i fellesskap. Andre er organisert i et selskap, ved at én

² Et tilsvarende system med behovsprøving gjelder også for persontransport i rute. Der er det ett eget regelverk for tildeling av disse løyvene gjennom konkurranse.

³ Etter yrkestransportloven § 9 og yrkestransportforskriften § 37 skal antall drosjeløyver i et løyvedistrikt behovsprøves.

eller flere løyvehavere er hovedaksjonærer i selskapet som driver sentralen. I tillegg finnes det sentraler som er helt eid av aktører som ikke selv er knyttet til drosjevirksomhet på andre måter, enn gjennom sitt eierskap i sentralen.

Reglene for drosjevirksomhet fremgår av i yrkestransportloven og yrkestransportforskriften. Den praktiske håndhevingen er overlatt til løyvemyndigheten, som for drosjer er fylkeskommunene per dags dato. Fylkeskommunene utarbeider lokale regelverk for drosjevirksomheten i sitt fylke innenfor rammene av de nasjonale reglene. Slike lokale regelverk inkluderer for eksempel lokale krav om språkkunnskap, uniformering, stasjonering, sentraltilknytning og utslipp fra kjøretøy.

2.2 Hvorfor snakke om delmarkeder⁴ i drosjenæringa?

Bruken av 'delmarkeder' som terminologi i tilknytning til drosjer er knyttet til behovet for å skille mellom hvordan drosjen fungerer i ulike roller. Markedsmekanismene som virker mellom tilbyder og etterspørter avhenger av hvordan interaksjonen er mellom drosje og kunde.

Et første skille går mellom om kjøper av drosjeturen praier drosja direkte på gate- eller holdeplass, eller om drosjeturen er bestilt via en tredjepart (sentral). Dette styrer informasjonsforholdet mellom sjåfør og kunde. Et andre skille går mellom drosjeturer som betales av den som reiser eller av noen andre enn den reisende. Disse skillene har stor betydning for hvordan det forventes at beslutningen om et kjøp av tjenesten skjer, og hvordan konkurransen mellom aktørene skjer.

Inndelingen i delmarkeder kan gjøres på ulike måter, avhengig av hvilke poeng en ønsker å framheve. Når formålet er å se på hvordan næringa best bør reguleres er det viktigste poenget å skille mellom hvilke relasjoner som oppstår mellom den som skal reise og den som skal utføre transporten. Behovet for regulering er da særlig knyttet til de situasjonene hvor kunden har et behov for beskyttelse og forutsigbarhet

Hvem betaler?	Hvem bestiller?	Hvem bestilles det fra?
Betaler selv	En selv	Drosje/sjåfør
	En selv	Tredjepart (sentral)
	'aktør med avtale' (hotell e.l.)	Tredjepart (sentral/app)
Andre betaler	En selv (TT ⁵), tjenestereise	Drosje/sjåfør
	En selv (TT), tjenestereise	Tredjepart (sentral)
	'aktør med avtale', (Pasienttransport, skoletransport, osv)	Tredjepart (sentral)

Figur 2.1: Skjematiske framstilling av kombinasjoner av betaler-bestiller-formidler-relasjonen.

Figur 2.1 får fram at det ikke er bare én kombinasjon mellom den som betaler og den som utfører transporten. Dette har særlig to implikasjoner for reguleringsbehovet. Det ene går

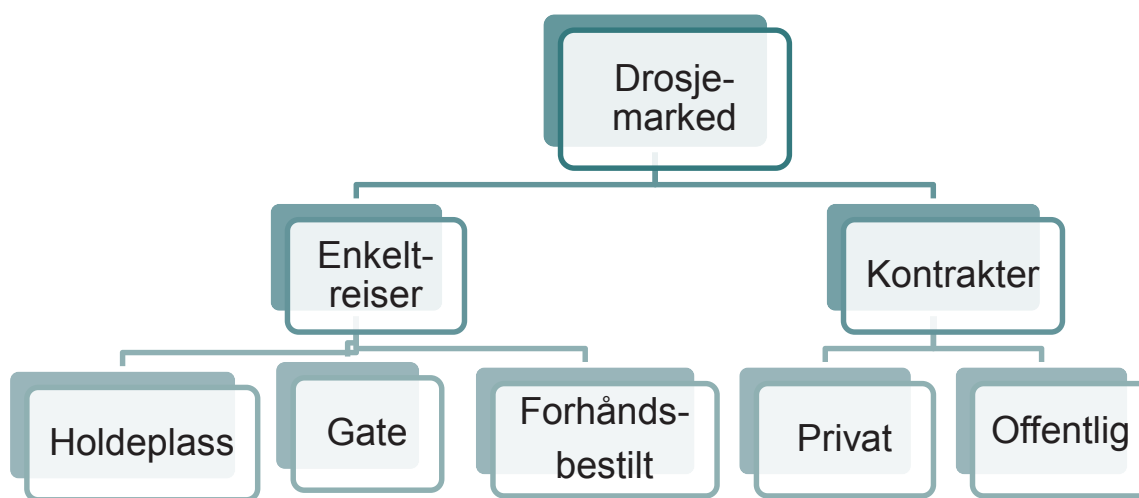
⁴ Delmarkeder og markedssegmenter brukes ofte synonymt når det dreier seg om drosjer, selv om dette er noe misvisende. I dette dokument brukes delmarkeder for å skille mellom rollene drosjene inntar, mens markedssegmenter brukes for å differensiere mellom kundegrupper innenfor samme delmarked. For eksempel vil en prisbevisst kunde være mer tilbøyelig til å velge en tilbyder med en lav fastpris fra Gardermoen, mens andre vil være tilbøyelige til å velge en bil de ser stå framkjørt. I dette eksemplet utgjør en tur fra en holdeplass, samme delmarked, men kundene representerer ulike segmenter.

⁵ TT- transporttjenester, PT – pasienttransport.

på i hvilken grad kunden er prissensitiv, og det andre gå på hvem som har mulighet til å påvirke prisene. I mange tilfeller er tidssensitiviteten viktigere enn prissensitiviteten.

En viktig forventning fra litteraturen er at personer som betaler selv, er mer prissensitive enn en person som får turen betalt av andre. Samtidig vil en aktør som betaler flere turer ha langt større forhandlingsmakt overfor tilbyderne, slik at prisen per tur i framforhandlede kontrakter forventes å være lavere enn prisen på en enkeltreise. Prisen forventes derfor å være høyest i de tilfellene der kunden betaler selv, og har lite forhandlingsmakt, eller vilje. Dette gjelder i størst grad for turer praiet fra gate eller holdeplass.

Et alternativ måte å se det på er å ta det fra drosjens perspektiv.



Figur 2.2. hierarki over drosjemarkedene, fra Longva mfl. (2010).

I figuren 2.2 skilles det først mellom enkeltreiser og kontrakter for flere turer. Enkeltreisene krever et mindre administrativt apparat enn kontraktene. Turer fra holdeplass og gate krever stort sett en bil og fysisk tilstedeværelse. I tillegg kommer de juridiske og økonomiske forpliktelsene. Bestilte turer krever litt mer, typisk et callsenter og et baksystem. Samtidig finnes det aktører som f.eks. Mivai, som formidler appbestilte turer til drosjer i enkeltreisemarkedet gjennom sentralenes systemer og taksametre uten at det krever en større egen administrasjon hos drosjesentralen ved bestillingstidspunktet.

Kontraktene kan deles i offentlige og private. Private kontrakter er ofte framforhandlede rabatter, mens offentlige kontrakter i hovedsak er organisert som anbud. I begge tilfeller er det drosjesentralen, eller et annet transportselskap, som legger inn tilbud på vegne av løyvehaverne. Flere drosjesentraler har opprettet egne datter- eller søsterselskaper (AS) for å kjøre enkelte kontrakter som inkluderer f.eks. rullestoltransport. De kjører da gjennomgående med minibusser på turvognløyve og løyve for transport av funksjonshemmede og i mindre grad med drosjer. Når sentralene leverer inn tilbud på vegne av løyvehaverne for kjøring som gjøres med drosje, oppstår det en ny utfordring, idet at løyvehaverne innenfor dagens regelverk har en betydelig forhandlingsmakt overfor, særlig de mindre, drosjesentralene.

Figur 2.2 er en prinsipiell skisse. Virkeligheten er noe mer sammensatt enn figuren illustrerer. Selv om det er fysisk mulig å tilby reiser fra gate- og holdeplasser uten særlig administrasjon, vil dette i dag være vanskelig å gjennomføre lovlig, fordi sentralene har

lovpålagte rapporteringsplikter til skatte- og løyvmyndighetene. Taksameter, drosjeforsikring og prisinformasjon er også lovpålagt. Tilsvarende vil det kreve administrasjon å håndtere forhold som klager og hittegods mm., selv om en kunde bestiller via en tredjeparts applikasjon.

Markedsmekanismene som fungerer for drosjemarkedene er ulike i de ulike delmarkedene.

2.3 Delmarkeder

2.3.1 Holdeplass og gatemarkedene

Fra en drosjekundes ståsted kan mekanismen i holdeplass og gatemarkedet illustreres som følgende: Tenk deg at du kommer fra et møte, et tog eller et fly, og skal videre et sted, raskt. Du har ikke tid til å ta bussen, eller ork til å sette deg inn i alternativene. Foran deg står det mange drosjer og venter. Du tar den første drosjen i køen. Du er ikke bevisst på hverken hvilken sentral drosjen kjører for, sjåførens kompetanse, bilens kvalitet eller pris.

Sett fra drosjesjåførens side kommer det en strøm med potensielle og ukritiske passasjerer til en drosjeholdeplass. Besteløsningen for sjåføren, i et fritt marked, er å være først og å ta en så høy pris som mulig.

Regulering av gate- og holdeplassmarkedet har vært gjenstand for en lang rekke diskusjoner, og ulike løsninger har blitt presentert. Den dokumenterte historikken går tilbake til 1600-tallet (Gilbert og Samuels, 1982).

Det er mange måter å regulere holdeplassmarkedet på: f.eks. ved å regulere pris, kvalitet, adgang til holdeplassene, adgang til yrket, ulike former for antallsregulering, eller kombinasjoner av disse.

Dagens regulering har ingen god løsning på gate- og holdeplassmarkedet. Resultatet er blant annet at mange drosjebiler som står lenge og venter foran store knutepunkter i byene, eller kjører rundt i byen tom, uten at sjåføren tjener nevneverdig. Dette er en gjennomgående utfordring i drosjemarkedene i de større byene i Norge i dag.

Prinsipielt kan den enkleste løsningen være å unngå gatemarkedene. I praksis kan imidlertid ikke gate og holdeplassmarkedene fjernes i en storby. Dette er fordi det er knapphet på plass i sentrum og rundt de store knutepunktene. Måten en kan unngå holdeplassproblematikken på er ved å tvinge passasjerene over på en bestillingsløsning, enten på forhånd eller der og da, via f.eks. en app, eller et bestillingssystem på holdeplassen. For en bestilling endrer drosjeholdeplasser fra et marked uten mulighet til å påvirke etterspørselen med prisen, til et marked hvor det kan lønne seg å sette ned prisen. Et slikt bestillingssystem løser i noen grad også informasjonsproblemet knyttet til kvalitet, ved at kunden må forholde seg til en merkevare i stedet for en potensielt dårlig merket vare. Samtidig er denne løsningen svært vanskelig å oppnå, fordi en drosje som står utenfor knutepunkter som utsteder, ferjeterminaler, jernbanestasjoner eller flyplasser, er et tydelig og lett forståelig produkt.

I byer hvor det ikke er så god drosjedekning som i Oslo, er tilbudet i markedet ofte godt supplert av personer som stiller med ikke-uniformerte privatbiler som foretrekker kontantbetaling (piratdrosjer). Utfordringene i dette delmarkedet ligger altså hovedsakelig ikke i at drosjesjåførene skal få tak i kunder, de kommer om man venter lenge nok, men i at kundene får en drosjetjeneste som ivaretar vedkommendes sikkerhet, trafikkavviklingen i byen og at skattemyndighetene får innsikt i transaksjonene mellom kunde og sjåfør. I forbindelse med utelivet i Oslo og kundens behov for drosje når man er i en sårbar posisjon kompliseres dette ytterligere.

2.3.2 Bestillingsmarkedet

Situasjonen i bestillingsmarkedet kan illustreres som følger: Du har en avtale på en annen side av byen. Du har glemt tiden, og det er viktig at du kommer fram i tide. Hvem bestiller du bil fra? Du bestiller bil fra den drosjesentralen du kjenner best, gjerne den som allerede ligger i appen på mobilen din eller som du har telefonnummeret til. I de fleste tilfeller vil det være sentralen med flest biler i området. Har du tid, kan du sjekke tilgjengelighet og pris for drosjer fra en håndfull aktører før du kommer til ytterdøra. Det finnes også apper som gjør dette, kombinert med informasjon om tilgjengelighet.

Forholdet mellom passasjerer og drosjen i bestillingsmarkedet er ulikt det på holdeplassen, fordi kontakten før drosjeturen gjennomføres via en formidler. Formidleren setter prisen, har gjerne et etablert varemerke og et produkt som kundene opparbeider seg en erfaring med. Det er bare ett problem. Formidleren med tilgang på flest biler i området, vil nesten uansett være den mest attraktive. Det gjelder både i relasjonen mellom formidleren og kunden, og mellom formidleren og drosjen. Ønsker en sjåfør å få bestilte turer, er den beste tilpassingen å søke seg til den største formidleren. Konsekvensen av dette er at den største formidleren får betydelig markedsrett. Dette markedssegmentet har fått betydelig mindre oppmerksomhet akademisk sammenlignet med holdeplass- og gatemarkedet. Det er imidlertid gjort en del, særlig teoretiske, studier internasjonalt. Et eksempel er Arnott (1996), som konkluderer med at den samfunnsøkonomisk optimale løsningen, er å etablere et prisregulert subsidiert monopol. I en norsk kontekst har Hong (2012) sett på konkurransen mellom store og små sentraler, og funnet at det er veldig vanskelig å være en liten drosjesentral i konkurranse mot de større aktørene.

En utvikling som har skjedd i tiltagende grad over det siste tiåret er at muligheten til å lage og tilgangen på ulike koblingsfunksjoner utenom de etablerte sentralene har blitt vesentlig bedre. På det formelle markedet skjer dette gjennom apper som Mivai, hvor bestillingen skjer gjennom drosjesentralens systemer og drosjens taksameter, og hvor betaling kan skje i app eller drosje. Dette gjør at det vil kunne være mindre viktig å være tilknyttet en stor sentral enn tidligere. Utenfor det formelle markedet finnes det for eksempel Facebook-grupper, og andre organiserte eller selvorganiserende grupper som formidler tilgjengelig transportkapasitet med kunder. I tillegg er det etablert globale aktører på dette markedet, som i ulik grad forholder seg til det formelle og uformelle markedet, inkludert DiDi, Grab, Lyft, Ola og Uber. Dette har også bidratt til at grensegangen mellom hva som er drosjetransport og hva som er samkjøring er mindre klar enn tidligere.

2.3.3 Kontraktmarkedet

Kontraktmarkedene er en sammensatt størrelse. Det er mange ulike kontrakter. De største kontraktene har gjerne helseforetakene eller fylkeskommunene som kjøpere. For helseforetakene er det gjerne pasienttransport med liten bil, det vil si kjøring til og fra behandling av personer som ikke kommer seg til behandling på egenhånd, men ikke trenger ambulanse eller medisinsk personell underveis. For fylkeskommunene er det særlig skoleskyss som er stort, men dette varierer litt mellom fylkene. I Oslo er TT-ordningen stor og organisert på en tilsvarende måte. I tillegg til disse store kontraktene, ligger det også en rekke mindre kontrakter, for kommune, fylke og andre offentlige aktører, som kollektivtransportadministrasjonsselskap (Ruter, AtB, Skyss, Kolumbus, AKT osv). I tillegg kommer en rekke, gjerne mindre, private kontrakter med firmaer.

De store offentlige kontraktene organiseres i tråd med lov om offentlige anskaffelser og kjøpes gjennom anbud. Anbudene på disse tjenestene gjennomføres på ulike måter i ulike deler av landet. Det gjør at konkurranseflatene også er ulike. Det er ikke opplagt at det er aktører innenfor dagens drosjenæring som konkurrerer om kontraktene. Det er særlig

turvognselskaper, som for eksempel Oslo Taxi Buss, Persontransport, Minibuss 24-7, Go'e Bussa o.l., som er andre aktuelle tilbydere.

Et viktig skille mellom drosje og turbil er tariffstrukturen. Drosjekjøring skjer på provisjonsbasert lønn, mens turbiltariffen er timesbasert. Det gjør at det i utgangspunktet er mer attraktivt å kjøre anbudstransport i høytrafikkperiodene på turbil og mellom høytrafikkperiodene på drosje. Dette er fordi lønnskostnadene er vesentlige. I rushtiden har drosjene en høy alternativverdi, mens utenom rush er denne lav. For en turvogn er alternativverdien konstant. En turbilsjåfør vil ikke kunne tjene noe på å si nei til én tur og ja til en annen. Lønna avhenger av hvor mange timer sjåføren er på jobb, uavhengig av hvor mange turer utfører tar. Dette gjør at hvis en klarer å koordinere passasjerene inn i samme kjøretøy, vil det lønne seg å kjøre turvogn, framfor drosje. Dersom dette ikke lar seg gjøre, eller kontrakten innebærer mye venting og usikkerhet om en eventuell tur kommer, lønner det seg derimot med drosje. Som en følge av dette har også mange drosjeselskap opprettet egne turvognselskaper for å konkurrere på offentlig anbudskjøring.

Tilrettelagt Transport /Transporttjenester⁶ (TT) er en fylkeskommunal tjeneste, som er rettet mot personer med nedsatt mobilitet. Tjenesten fungerer som et supplement til andre tjenester, som pasienttransportordningen (helsereiser) og arbeids- og utdanningsreiser (finansiert av NAV). I all hovedsak betjenes denne tjenesten med drosjer. Personene som bruker tjenesten har ikke 'rett' på tjenesten, det er et tilbud, men fylkeskommunene er lovpålagt å tilby en slik tjeneste (Solvoll mfl., 2001). Tjenesten er imidlertid litt spesiell ettersom det er stor variasjon i hvor utstrakt tilbudet er. De aller fleste fylker har solgt ut administrasjonen av tjenesten, og i praksis gitt brukerne frihet til å velge tilbyder selv. Dermed blir TT i stor grad er en del av det private bestillingsmarkedet, selv om det er betalt av det offentlige. Det sagt, brukerne oppfatter ofte TT-kort som et knapt gode det må spares på, på linje med penger (Hjorthol mfl., 2009). Her skiller Oslo seg ut, med en helt egen TT-ordning som er betydelig mer omfattende enn det som tilbys i andre fylker. Tjenesten i Oslo er også rettet mot arbeidsreiser, i tillegg til fritidsreiser i resten av landet (se Leiren mfl. (2014)).

En av utfordringene med dagens anbudssystem oppstår når drosjesentraler med lav forhandlingsmakt overfor løyvehaverne vinner anbud på kjøring for offentlige aktører. Erfaring viser at disse sentralene regelmessig priser tjenestene lavere enn det løyvehaverne eller sjåførene er villige til å tilby disse tjenestene for. Ofte er det heller ikke avtalt på forhånd mellom sentralene og løyvehaverne hvilken pris som er bedriftsøkonomisk lønnsom for den enkelte løyvehaver å kjøre for slik at løyvehaverne er uvitende om prisen sentralen legger inn i tilbudet. Dette taper pasientene på, ved at turene systematisk blir nedprioritert av sjåførene. Årsaken er at løyvehaverne og ansatte sjåfør kan velge vekk en rabattert kontraktstur og i stedet ta en fullpristur i gatemarkedet. Dette er attraktivt for den som kjører, fordi lønnen er provisjonsbasert og en tur på taksameterpriser gir bedre omsetning der og da. Sentralene kan til en viss grad motvirke dette ved å pålegge sjåførene pliktkjøring, men det er et upopulært tiltak og kan medføre at sentraler mister løyvehavere til sentraler som ikke praktiserer pliktkjøring.

En annen utfordring ligger i tilbudet i distriktene. Her er utfordringen at det stort sett ikke er nok kjøring til at mer enn én aktør kan leve av drosjekjøring over tid. En kan oppnå konkurranse på kontraktene, men det vil da kunne oppstå et énrundespill, hvor det er vinn eller forsvinn. Når kontrakten skal fornyes, altså i senere anbudsrunder, er det ikke lenger grunnlag for konkurranse. Tilbyderen kjenner tilkjøringskostnadene for eventuelle konkurrenter og kan prise seg ut i fra det.

⁶ Begge begreper brukes om samme tjeneste, med samme forkortelse (TT).

2.4 Besteløsninger for regulering

Når vi ser delmarkedene hver for seg, gir det et oversiktlig bilde over markedsmechanismene. Se figur 2.3. Delmarkedene kan hver for seg modelleres og enkelt forklares teoretisk. Imidlertid er det en stor utfordring at drosjene ikke er bundet til ett delmarked.

Delmarked	Viktige konkurranseparametere	Stordriftsfordeler	Problemer	Idealløsning (teoretisk)
Bestilling	Tilgjengelighet Noe pris og kvalitet	Store skalafordeler i kobling kunde / drosje	Avveining mellom tetthetsfordeler og fordeler av konkurranse Invers tilbudskurve ⁷ (at tilbudet øker, når etterspørselen faller og motsatt) i noen markeder	Fri adgang Prisregulert, subsidiert monopol m/kjøreplikt
Gate/holdeplass	Tilgjengelighet I veldig spesielle tilfeller pris/kvalitet	Ingen	Sikre kvalitet Sikre fornuftig pris Invers tilbudskurve	Kvalitetsstandard, åpen adgang, maksimalpris Ev antallsregulering
Bedriftskunder	Tilgjengelighet og pris	Noe (tetthets-effekter)	Konkurranse krever flere aktører som er store nok	Få, store aktører
Pasienttransport Skolekjøring	Pris leveringsdyktighet, kapasitetskrav	Noe (krever minimums-størrelse)	Krever store nok aktører og gode nok anbud Enkelte sentraler har problemer med å få biler ut til "rabatterte" priser	Tre eller flere store sentraler i området
TT	(i dag ikke) / samme som forhåndsbestilling	Store	Som forhåndsbestilling	Anbudsutsatt/ prisregulert, subsidiert monopol m/ kjøreplikt
Samkjørings-produkter	Pris, leveringsdyktighet tilgjengelighet	Store	Leveringsdyktighet	Få, store aktører

Figur 2.3: Oppsummering av konkurranseform og løsning for ulike delmarkeder.

I Norge er definisjonen av drosjevirkosomhet utformet slik at ett regelverk skal gjelde for alle delmarkedene. Problemet med dette er at besteløsningen for regulering avhenger av

⁷ Dette er et «klassisk» problem i drosjeteori, som gang på gang bekreftes i intervjuer (inkludert i arbeidet med denne rapporten). Historien som blir fortalt er at den som kjører bilen, setter seg et mål for inntjeningen vedkommende skal oppnå per dag (f.eks 3 500 kroner). Når sjåføren når dette målet, gir vedkommende seg. Det får konsekvensen at bilene er lengre ute når det er lite å gjøre, og kortere når det er mye å gjøre.

hvilket delmarked en ser på. Den teoretisk beste løsningen for gate- og holdeplassmarkedene er ulik den beste løsningen for kontraktmarkedene. Denne løsningen er igjen ulik den teoretisk beste løsningen for delmarkedene for bestilte turer.

2.5 Forretningsmodeller i drosjemarkedene

Et moment som har vært gjenstand for en del studier, særlig i Nord-Amerika, er hvordan produksjonen i drosjenæringa er organisert. En oppsummering av dette er skrevet av Ray Mundy i Cooper og Mundy (2016).

Mundy bruker en modell hvor det lages et hierarki av fem ulike selskapsformer hvor fullintegrerte selskap er øverst og en struktur hvor sjåføren leier bilen, ligger nederst. I det fullintegrerte selskapet er bilene eid av selskapet og sjåførene er ansatte. På det laveste nivået leier sjåføren bilen av en løyvehaver for en fastpris, og bekoster drivstoff selv, men sitter igjen med hele omsetningen fra skiftet.

Hovedfunnet i Mundys studie er at selskapsformene høyere opp i hierarkiet, altså selskapene som eier biler selv og har ansatte sjåfører osv, taper i konkurransen mot de mindre integrerte selskapene, i alle fall der hvor privatmarkedene dominerer. Tilsvarende funn blir gjort av Darbéra (2017), med bakgrunn i franske erfaringer. Argumentene viser til at integrerte selskaper ikke har vist seg tilpasningsdyktig til endringer i drosjemarkedene, i motsetning til mindre integrerte selskap.

De stedene hvor det juridisk åpnes for det, vinner de minst integrerte forretningsmodellene fram, altså mest overføring av risiko til sjåføren. I en norsk kontekst er organisering av den enkelte drosjen låst, i form av at det er krav om at den skal driftes som et enkeltpersonforetak. Denne organisasjonsformen har bakgrunn i at løyvene var personlige og at det var en refusjonsordning knyttet til kjøp av bil til næringstransport. Denne refusjonsordningen er nå opphevet. Krav om enkeltpersonforetak er av reguleringene som foreslås opphevet i forslaget til ny drosjeregulering (Samferdselsdepartementet, 2018).

Mundys studier er imidlertid gjort fram mot 2010, altså før ridesourcing⁸ ble et stort fenomen. Et kjennetegn i de nord-amerikanske drosjemarkedene på dette tidspunktet var at kjøretøyene i hovedsak var uniformerte og dedikerte til drosjedrift. I forretningsmodellen til ridesourcing-selskapene ligger det ikke lenger dedikerte kjøretøy og ikke dedikert arbeidskraft.

2.5.1 Nye forretningsmodeller

Det er særlig én endring som har skjedd det siste tiåret som har endret forutsetningene for å drive persontransport utenfor rute: smarttelefonen med GPS kombinert med gode sky-datatjenester. Dette har gjort det mulig å koble tilbud og etterspørsel på en annen måte enn tidligere. Informasjon om tilbud og etterspørsel kan formidles enklere, transaksjonskostnadene reduseres. Denne innovasjonen har muliggjort en del nyvinninger. For persontransport utenfor rute har det i hovedsak dreid seg om:

- appbestilling
- sammenligningsapper
- samkjøring
- ridesourcing

⁸ Ridesourcing brukes her i tråd med definisjonen fra Rayle mfl. (2016) om en drosjelignende tjeneste utført kommersielt med private kjøretøy.

Appbestilling vil i hovedsak si at en transporttilbyder utvikler en mobil app for sitt tilbud, for eksempel TaxiFix/Oslo Taxi, Cabonline/ Norgestaxi, Christiania Taxi-appen osv. Appene blir en ny formidlingskanal for et eksisterende tilbud. Dette blir gjort på to måter, enten ved at sentralen organiserer appen som TaxiFix, eller ved at et appselskap lager en app for flere sentraler. En slik app kan da kombineres med et anbudssystem eller markedsplass, slik at en kan få priser fra ulike sentraler for det samme tilbudet og bestille den som passer best som Mivai. Disse appene endrer i veldig liten grad hvordan drosjetjenester blir tilbudt, men de reduserer transaksjonskostnadene vesentlig, for kunden. Sammenlikningsapper, som Norges Taxiforbunds Taxikalkulator, kan brukes til å sammenligne tilbud mellom to adresser, men uten bestilling. Disse fungerer kun som prisopplysning.

Samkjøring gjør at personer som ikke kjenner hverandre har mulighet til å sitte på med hverandre. Egentlig er dette en digitalt forbedret form for haiking og en del av det som normalt karakteriseres som delingsøkonomi.

Ridesourcing er formidling av drosjelignende tjenester fra en tilbyder, med ikke dedikerte førere og biler, utelukkende via en app (som Uber Pop), jamfør definisjon hos Rayle mfl. (2016).

Ridesourcing har mange likheter med plattformsselskap i andre sektorer og 'gig-økonomien'⁹. Disse er mye diskutert i forbindelse med digitalisering som samfunnstrend, se Alsos mfl. (2017). Ulike næringer, men særlig privat kortidsutleie, husholdningstjenester (vask mm.), enklere manuelle tjenester i IKT-sektoren og transport med personbil, har i stor grad blitt tilbudt via plattformaktører. Dette har dreid arbeidsmarkedet for disse tjenestene. Konsepter som 'virtuell arbeidskraft' jf. Shields (2005), og 'crowdworking' jf. Felstiner (2011) er relevante. Altså en av-profesjonalisering ved hjelp av nettverksbaserte tjenester. Arbeidskraften er ikke gratis, men den er betydelig billigere enn hvis en skulle leid inn profesjonelle (Howe, 2006), og med et betydelig innslag av svart økonomi. Leiren og Aarhaug (2016) bruker konseptet 'crowd-taxis', for å beskrive dette fenomenet. I Norge er Uber Black, som er en tilsvarende organisert tjeneste, men basert på bruk av biler registrert med selskapsvognløyve og ikke privat bil, studert av Oppegaard (2018). Funnene fra denne studien peker i retning av de samme utfordringene som andre studier av lønns- og arbeidsforhold i plattformøkonomier har funnet, med utfordrende arbeidsforhold (Alsos mfl., 2017). Samtidig blir det pekt på at de som kjører i hovedsak er innvandrere og har få gode alternativer på arbeidsmarkedet. Dette er altså ikke vesentlig ulikt de som kjører i drosjemarkedet (jf. Kap 4).

Internasjonalt har det vært gjennomført en rekke studier av plattformøkonomier og skillet mellom delingsøkonomi og plattformøkonomi. Frenken og Schor (2017) ser blant annet på bakgrunnen for delingsøkonomi, og påpeker at delingsøkonomi ikke er noe nytt. Det som er nytt er at det er mulig å dele med fremmede. Frenken og Schor (2017) definerer delingsøkonomi som *"consumers granting each other temporary access to under-utilized physical assets ("idle capacity"), possibly for money"*, nøkkelbegrepet her er midlertidig tilgang til en fysisk gjenstand og å utnytte ledig kapasitet. Deling vil typisk dreie seg om biler, som via Nabobil, eller overnatting via Airbnb, eller samkjøring, som gjennom GoMore eller BlaBlaCar. Det som ikke faller inn under en slik definisjon er on-demand tilbud av personrettede tjenester, som med denne definisjonen blir mer konvensjonelle tjenester, type 'business-to-consumer'.

⁹ 'Gig-økonomien' er et begrep som et alternativ til delingsøkonomi for å beskrive de nye forretningsmodellene som har oppstått ved at ulike selvstendig næringsdrivende formidler sine tjenester via en digital plattform.

Bakgrunnen for definisjonen Frenken og Schor (2017) ender opp med, er blant annet å skille mellom det å leie ut en leilighet mens en er på ferie, og det å kjøpe eller leie en ekstra leilighet for å leie den ut. Det første vil være delingsøkonomi, det andre vil ikke være delingsøkonomi. Tilsvarende for tjenester vil denne definisjonen skille mellom å tilby en ledig plass i en bil som uansett skal kjøre en gitt strekning og det å opprette et tilbud som følge av at en potensiell kjøper ønsker det. Samkjøring er delingsøkonomi. Det å tilby drosjetjenester er ikke delingsøkonomi, men yrkesaktivitet. Frenken og Schor (2017) sin definisjon skiller seg fra delingsøkonomiutvalgets definisjon med hensyn til håndtering av tjenester. Delingsøkonomiutvalgets definisjon er: «Med delingsøkonomi menes økonomisk aktivitet som formidles gjennom digitale plattformer som legger til rette for ytelse eller utveksling av tjenester og kompetanse, eiendeler og eiendom, ressurser eller kapital, uten å overføre eierrettigheter og i hovedsak mellom privatpersoner.» (Delingsøkonomiutvalget, 2017). Delingsøkonomiutvalgets definisjon vil dermed inkludere det meste av økonomisk aktivitet formidlet via en plattform, inkludert vanlige drosjetjenester (som i blir tilbudt av enkeltpersonforetak og for bestilte turer formidlet gjennom en sentral som har samme funksjon som en plattform). Problemet er da at delingsøkonomiutvalgets definisjon tilføyer lite nyttig informasjon for å skille mellom nye og eksisterende aktører i markedene for persontransport utenfor rute. Det er særlig én dimensjon som mangler; det er skillet mellom privat samkjøring og kommersiell transport. Dette skillet er sentralt for å forstå insentivstrukturen og derigjennom hvilket behov som finnes for offentlig inngripen i markedet. På tross av dette er denne tillagt stor vekt i arbeidet med forslaget til ny yrkestransportlov.

Poenget er at samkjøring, som allerede innenfor dagens regelverk er en lovlig aktivitet og som utnytter ledig kapasitet, er tilnærmet uproblematisk med hensyn til reguleringer. Det er ingen økonomisk aktivitet av betydning. Det er derfor heller ingen skattekilde av betydning og svært begrensede konkurranseflater mot andre transportmidler. Samkjøring gir mer mobilitet uten at de negative eksternalitetene ved mobiliteten øker. Ridesourcing er noe annet, selv om det blir tilbudt med en privatbil som kan være anskaffet med et annet formål enn å kjøre kommersielt. Hovedforskjellen mellom ridesourcing og drosjevirkosomhet (med den norske definisjonen av drosje) ligger i bruken av dedikerte biler og forpliktelsene til å gi et tilbud også til de som ikke benytter smarttelefon. Eller som Meelen og Frenken (2015) skriver; Uber[Pop] er ikke delingsøkonomi¹⁰.

Det er gjennomført flere studier av brukerne av ridesourcing-tjenester internasjonalt. Et mye sitert eksempel er Rayle mfl. (2016). Hovedtrekkene fra disse studiene er at ridesourcing-selskapenes etterspørsel grovt sett kommer fra tre ulike, og omtrent jevnstore kilder (avhengig av case), enten som generert trafikk, altså reiser som ellers ikke ville blitt gjennomført, overgang fra rutegående kollektivtransport, altså reiser som uten ridesourcing ville blitt gjennomført med buss, trikk, tog eller t-bane, og sist fra reiser som ellers ville gått med drosjer. Utnyttelsesgraden for ridesourcing-kjøretøy er rapportert til å være i samme størrelsesorden som utnyttelsesgraden for kjøretøy som i hovedsak driver med forhåndsbestilte turer i drosjemarkedet. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til tallene, grunnet rapporteringsbias. Dataene er privatinformasjon for de dominerende aktørene.

De regulatoriske utfordringene knyttet til slike selskaper er blant annet diskutert i Darbéra (2017) og Aarhaug og Olsen (2018). I hovedtrekk går disse på reduserte utfordringer knyttet til informasjonsproblemer og gate- og holdeplassmarkedene, men økte utfordringer knyttet til miljøreguleringer, utfordringer med trafikkvolum, overgang fra andre transportmidler og generert trafikk, knapphet på areal i sentrum, lønns- og arbeidsvilkår, samt svart økonomi. Sammen har disse utfordringene medført at flere byer inkludert New York har innført antallsreguleringer av ridesourcing-aktørene og krav om minstelønn for sjåførene,

¹⁰ Uber Pool, derimot *kan* defineres som delingsøkonomi, med en litt liberal definisjon.

jf. Marshall (2018). Altså har man gått fra en liberal praksis på 1930-tallet, til en streng pris- og antalls regulering av (de gule) drosjene, men en langt mer liberal regulering av bestillingsturer. Etter at antallet biler som tilbyr tjenester i dette segmentet er mer enn doblet fra 2013 til 2018 (Schaller, 2017), har man sett seg nødt til å innføre en streng antallsregulering på dette segmentet også. Altså en full regulatorisk sirkel. Omreguleringene har hatt betydelige konsekvenser, både for samfunnet, i form av økte trafikk og økt mobilitet, for de etablerte aktørene i form av inntektsbortfall, og for de nye som har fått en inntektsmulighet som de ikke tidligere hadde.

2.6 Andre forhold

Et moment som har kommet fram i enkelte tidligere utredninger, som Econ Pöyry (2009), er knapphet på løyvehavere som forklarende faktor på prisutviklingen i drosjemarkedet i Oslo. Argumentasjonsrekka som føres går på at sentralene ikke får tilgang til så mange løyvehavere som de ønsker, og derfor må sette opp prisene for å tiltrekke seg løyvehavere fra andre sentraler. Denne forklaringen virker intuitiv, men passer ikke med dataene. Hvis dette var tilfellet, burde prisene i markedet falle når antall løyvehavere øker. Det viser seg ikke å stemme. Forklaringen som blir gitt på dette er at maktforholdet mellom løyvehaverne og sentralene innenfor dagens reguleringer ikke bestemmes av antallet løyvehavere i markedet, men av alternativene løyvehaverne står overfor. Det vil si at selv om det er mange løyvehavere i markedet, har disse muligheten til presse sentraler til å sette opp prisene mer enn sentralene ønsker. Dette forutsetter at sentralene ikke kan tilby vesentlig mer kjøring. Mekanismen oppstår fordi sentralens inntekter i hovedsak bestemmes av antall løyvehavere som er tilknyttet og ikke prisen sentralen tar fra publikum. Sentralens kunder er i første rekke løyvehaverne og ikke publikum. Løyvehaverens konkurrent er vel så gjerne en bil tilknyttet samme sentral som en bil tilknyttet en annen sentral.

3 Dagens drosjemarked

3.1 Grensene for drosjemarkedet

Det har skjedd store endringer i transportsystemet, både i Oslo, Norge og verden. Det har påvirkning på drosjemarkedene. Selv om det er vanlig å bruke entallsform om drosjemarkedet, og andre transportmarkeder, er det egentlig misvisende. Transport, og særlig transport i by, består av en vev av alternativer. Grensegangen mellom hvilken del av etterspørselen som blir møtt av hvilket transportmiddel er ikke opplagt. Det som i Oslo vil være en t-banetur, kan i Tromsø være en drosjetur og i Stavanger en reise med privatbil.

En viktig utvikling som har skjedd, særlig siden 2007, er økt støtte fra det offentlige til rutegående kollektivtransport (Farstad, 2017, Aarhaug mfl., 2018a). De politiske målene har gjerne vært å ha en uendret pris på gitte billetter. Dette har medført at prisen en kunde betaler for å en kollektivreise, er relativt sett lavere i 2017 enn den var i 2007 (Aarhaug mfl., 2017). I tillegg er rutetilbudet blitt vesentlig bedre, spesielt i Oslo, Akershus og Rogaland. En annen viktig endring er at kvelds- og nattilbudet som blir gitt av rutegående transport har blitt vesentlig bedre enn tidligere. I tillegg er dette tilbudet i langt større grad nå innenfor det ordinære rutetilbudet, slik at vanlige periodebilletter i stor grad er gjeldende. Tilsvarende er bilholdet vesentlig høyere¹¹, og elbiler, som er vesentlig billigere i bruk, med hensyn til adgang til kollektivfelt, gratis parkering og reduserte bompenger, lavere avgifter og billigere drivstoff. Til sammen medfører dette at konkurransen mellom det offentlige kollektivtilbudet og drosjetransporten er endret kraftig i drosjenæringens disfavør.

3.2 Tidligere utredninger

På 2000-tallet har det blitt gjennomført en rekke utredninger helt eller delvis fokusert på drosjemarkedene i Norge. De kan deles i fire kategorier utredninger ut i fra hovedspørsmålene i utredningen:

- overordnet om regulering av drosjemarkedene, ofte knyttet til behovsprøvingen
- praktiske vurderinger knyttet til fylkeskommunenes utøvelse av behovsprøving
- dekning i distriktene
- miljøpåvirkning eller klimagassutslipp

I tillegg er det et par utredninger som har hatt fokus på spørsmål utenfor drosjemarkedene, men likevel trukket inn vurderinger av drosjemarkedene, inkludert delingsøkonomiutvalgets utredning.

I den internasjonale akademiske litteraturen mottok drosjemarkedene begrenset oppmerksomhet i perioden mellom 2000 og 2012, med enkelte bidrag på ulike delspørsmål. I hovedsak knyttet dette seg til problemstillinger rundt antallsregulering. Etter cirka 2012 har det vært en betydelig økning i tilfanget av litteratur, særlig knyttet opp mot økt bruk av 'ridesourcing' og ulike former for samkjøring.

¹¹ <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/statistikker/bilreg>

3.2.1 Overordnet om regulering av drosjemarkedene

ECON (2002) skrev en rapport på oppdrag for Samferdselsdepartementet som drøfter bruk av behovsprøvingen i lys av samferdselspolitiske og konkurransepolitiske mål. Konklusjonen er at drosjemarkedene ikke skiller seg fra andre markeder på en slik måte at det bør reguleres med behovsprøving. De finner imidlertid ikke at deregulering er uproblematisk og skisserer en rekke tiltak for å redusere de negative konsekvensene av en slik regulering. Dette inkluderer; *regulering av takststrukturen, prisinformasjon, objektive kvalifikasjons- og vandelskrav til sentraler løyvehavere og sjåfører, lett synlig ID, kvalitetskrav til kjøretøy (inkl. taksa-metre), innføring av kjøre- og hviletidsbestemmelser, og at offentlig kjøp av skoletransport, TT og pasientreiser ses i sammenheng med dekning.*

Bekken (2003) gjennomførte en litteraturstudie som så på styrker og svakheter med ulike drosjereguleringer i Europa, med fokus på problemstillinger som var relevante i Norge. Studien ble gjort på oppdrag fra Norges Taxiforbund. Denne studien ble senere fulgt opp av en tilsvarende studie av Bekken og Longva (2003), på oppdrag fra britiske konkurransemyndigheter, som så på europeiske reguleringer med et britisk perspektiv. Et hovedfunn i Bekken (2003) er at drosjereguleringene i Norge er administrert på en fragmentert måte, og at dette er et problem. Forøvrig peker utredningen på at tilbudet i Norge er bra, og at takstene er sammenlignbare med andre, også tre år etter opphevingen av takstreguleringene i norske byområder. På internasjonalt nivå peker utredningen på årsaker til at drosjenæringa bør reguleres, med en implisitt forutsetning om at det i hovedsak er snakk om antallsregulering eller behovsprøving. Årsakene til regulering som nevnes, *kø/ holdeplass-problematikk, stordriftsfordeler, imperfekt informasjon og asymmetrisk informasjon, samt velferdsproblemer*, er overførbare uavhengig av hvilke virkemidler en bruker for regulering. I den britiske utredningen (Bekken og Longva, 2003), som er skrevet i en litt annen regulatorisk kontekst, pekes det på at kvalitative reguleringer virker å bli stadig viktigere, at takstene ikke faller om en fjerner prisregulering (men differensieringen øker), tilbudet øker om en fjerner antallsreguleringer, det er en overlapp mellom PHV¹² (forhåndsbestilte turer) og taxi (med rett til å plukke opp passasjerer på gata og holdeplasser), omreguleringer bør gjennomføres gradvis, samt at det er store variasjoner internt i land og mellom land.

ECON (2005) gjennomførte en teoretisk studie, støttet med intervjuer, knyttet opp til spørsmålet om behovsprøvingen er en nødvendighet i distriktene. De definerte målsetningene er et godt tilbud og rimelige priser og spørsmålet er om behovsprøvingen er nødvendig for å oppnå dette. Funnet er at det ikke er nødvendig, men at det er behov for kjøreplikt, eventuelt et direkte offentlig kjøp, samt maksimalpris for å ivareta tilbudet i distriktene.

Longva mfl. (2010) gikk gjennom drosjereguleringene i Norge, og diskuterte alternativer. Hovedpoenget i rapporten er at det er betydelige forskjeller i hvordan reglene praktiseres internt i Norge. Det behovsprøvingbaserte regelverket er under press fra omorganisering av innkjøp gjort av offentlig forvaltning. Bruk av anbud i innkjøpene av eksempelvis pasientreiser og skoletransport står i motsetning til konkurransepolitikken. «... *der behovsprøvingen fungerer etter intensjonene, gjør ikke konkurransen det – og omvendt.*» (s.I). Som løsninger på utfordringene med de eksisterende reguleringene, peker Longva mfl. (2010) både på løsninger med og uten behovsprøving, og diskuterer ulike alternative reguleringer for å dempe de negative effektene av alternativene. I alternativet uten behovsprøving, er slike tiltak *maksimalpris, bedre prisinformasjon og økte kvalitetskrav*. I alternativet med behovsprøving

¹² I engelsk terminologi skilles det vanlig vis mellom private hire vehicles (PHV) og taxi. Forskjellen går som regel på at taxier har rett til å benytte holdeplasser og å plukke opp folk på gata. Taxi er gjennomgående strengere regulert, både med hensyn til pris og kvalitet, enn PHV som kun kan ta forhåndsbestilte turer.

er dette å *utvide løyvegrensene, økt samsvar mellom kjøreområde og løyvemyndighet, mindre anbuds-pakker, bedre prisinformasjon, maksimalpris, drosjetilsyn.*

Samfunn- og Næringslivsforskning gjennomførte i en utredning om 'konkurranse i taxi markedet', på oppdrag fra Norgestaxi i perioden 2010 til 2012. Oppsummeringsrapporten, Brunstad mfl. (2012), er i hovedsak basert på en masteroppgave; Hong (2012) og en undersøkelse gjennomført av to masterstudenter Kolesnyk og Mengshoel (2011) og helhetlige vurderinger gjort av forfatterne. Hong (2012) gjennomfører en simuleringsanalyse av et bestillingsdrosjemarked, og finner at det er svært vanskelig for en mindre sentral å konkurrere med en større sentral i et slikt marked. Selve modellen er tilsvarende Arnott (1996), men analysene er litt ulike. Kolesnyk og Mengshoel (2011) gjennomfører en spørreundersøkelse blant tre ulike utvalg drosjebrukere hvor de stiller spørsmål om bruksvaner og preferanser for ulike selskap. Den overordnede konklusjonen fra utredningen er at det er liten priskonkurranse i drosjemarkedene, 'førstemann-i-køen'-prinsippet på holdeplasser hemmer konkurranse, ventetid er av stor betydning, samt at hverken fri og uregulert etablering av enkeltløyver eller uregulert monopol vil gi samfunnsmessig optimalt drosjemarked. Konkurranse i bestillingsmarkedet fungerer best om den største drosjesentralen har mindre enn 50 prosent av markedet. En stor sentral utfordret av mange små, har en tilnærmet monopolsituasjon.

Forbrukerrådet gjennomførte i 2013 en høring og gjennomgang av drosjemarkedet i områder med konkurranseutsetting i Norge (Pedersen og Oppedal, 2013). Denne utredningen er basert på høringsinnspill, intervjuer og en dokumentgjennomgang. Drøftingen går blant annet på å vurdere styrker og svakheter ved drosjemarkedet i områder som er fritatt fra maksimalprisforskriften. Styrkene som trekkes fram er god tilgang på biler, ryddig og effektiv organisering, og bra kvalitet på materiell. Svakheterne er knyttet til dårlig konkurranse, utfordringer i kvaliteten på tjenesten og komplisert prisstruktur. Konkurranse diskuteres blant annet i forhold til behovsprøvingen. Her trekkes det fram at det er en utfordring at det er vanskelig å bygge opp konkurrerende tilbud fordi løyvehaverne ønsker så høy inntjening som mulig på sine løyver. (Det argumenteres ut i fra nettverksøkonomi). Videre pekes det på at det er manglende grunnlag for priskonkurranse om enkeltkunder – «prisene stiger når tilbudet øker» - s.12. Konklusjonen er at dagens reguleringer ikke henger sammen, og at det er behov for en helhetlig gjennomgang.

Konkurransetilsynet (2015) skriver i sin gjennomgang om behovet for å se ulike retter og plikter i sammenheng. De peker særlig på behovet for en kvalitetsregulering, og at dette vil være en mer moderne reguleringstilnærming enn dagens. Et viktig moment i dette er at derom et løyve skal være lett å få, må det også være lett å miste, for å hindre useriøse aktører i markedet. Særlig priskonkurranse og svart kjøring blir trukket fram som utfordringer. Rapporten konkluderer med at antallsreguleringer (behovsprøving) er vanskelig å gjennomføre og ikke er en moderne måte å regulere på. Tilsvarende er det vanskelig å sette en rett pris på drosjer som en tjeneste. Det foreslås derfor å oppheve prisreguleringen også (maksimalprisforskriften). Samtidig som det pekes på dette behovet for en betydelig revidering av regelverket, peker utredningen på at dette er endringer som bør gjøres gradvis og ses i sammenheng med hverandre.

Aarhaug (2016) gjennomførte en utredning for tyske myndigheter med en litteraturgjennomgang av drosjereguleringer på globalt nivå. Hovedkonklusjonene i denne utredningen er at drosjer er en tjeneste som stort sett finnes over hele verden, men at innholdet i tjenesten varierer stort. Knyttet til behovsprøving sier rapporten lite. Det trekkes fram at det finnes eksempler på drosjetilbud som må karakteriseres som gode, som både har elementer av antallsregulering og som ikke har det. Videre pekes det på behovet for samsvar mellom mål for drosjenæringa lokalt og hvilke regulatoriske virkemidler som brukes. Regulering kan i hovedsak skje langs tre dimensjoner økonomisk, kvalitativ og

kvantitativ. Disse er i noen grad overlappende, slik at en streng kvalitativ regulering også medfører en kvantitativ regulering (jf. «the knowledge» i London) osv.

Delingsøkonomiutvalget (NOU, 2017) så på drosjemarkedet og overnatting som de markedene hvor delingsøkonomi var særlig relevant. Godstransport nevnes også, men vies ikke mye oppmerksomhet. Flertallet mener at løyvekravet bør oppheves. Taksameterkravet foreslås også lempet på, mens kravet om kjøreseddel videreføres, men må ikke gjøres strengere enn nødvendig. Forhåndsbestilte turer bør ha plikt om prisopplysning. Skattemyndighetene bør sikres adgang til relevant informasjon. Tilslutningsplikten foreslås opphevet. Dette mener flertallet vil medføre at markedet åpnes for nye forretningsmodeller, som igjen medfører forbedret konkurranse. Det pekes videre på at maksimalprissystemet har ulemper som gjør at reguleringsformen bør erstattes med en plikt til å gi forbrukerne en forhåndspris i bestillingsmarkedet. Videre pekes det på at kravet om hovederverv bør fjernes, slik at det blir lettere å drive drosjeliknende transport i kombinasjon med annen virksomhet. Mindretallet i utvalget har en helt annen oppfatning av utfordringene i persontransportmarkedet, og trekker bl.a. fram at det å kjøre drosje er en jobb, med krav til anstendige og forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår, og at tilbudet må ses som en del av kollektivtransporttilbudet.

Oslo Economics (2017) gjennomførte en utredning for Norges Taxiforbund, hvor de så på de samfunnsøkonomiske konsekvensene av behovsprøvingen. Denne utredningen peker på at behovsprøvingen i dag fyller en sentral rolle i reguleringen av drosjemarkedene, og at denne fungerer som en motytelse til tjenester som drosjenæringa tilbyr samfunnet uten direkte kompensasjon (kjøreplikt). Det pekes videre på negative konsekvenser som forventes å komme dersom behovsprøvingen fjernes, særlig knyttet til tilbud i distriktene. Mulige løsninger for dette blir foreslått i Oslo Economics (2018) som er skrevet på oppdrag fra samferdselsdepartementet.

3.2.2 Fylkeskommunenes utøvelse av behovsprøving

Denne oversikten over fylkeskommunenes utredninger er neppe helt komplett, fordi flere av utredningene ikke er offentlig tilgjengelige, og fordi en del av utredningene mangler referanser.

Asplan Viak gjennomførte en utredning for Østfold fylke i 2008 med formål å gjøre en bred gjennomgang av drosjenæringa i fylket (Furu, 2008). Denne utredningen ser på antall løyver, og vurderer at dette er lavt sammenlignet med landsgjennomsnittet. Tiltak for å rette på dette er å øke løyvetallet med ti løyver årlig i fire år. Metodene bak utredningen er et uttak fra SSBs løyvestatistikk på fylkesnivå og samtaler med ledere av større drosjesentraler i Østfold, samt Norges Taxiforbund.

Hordaland fylkeskommunes utredningsenhet gjennomførte i 2007 en større utredning for Hordaland fylke med fokus på drosjesituasjonen i Bergensområdet (Hordaland, 2008). Undersøkelsen bruker et bredt metodespekter, inkludert dybdeintervjuer, spørreundersøkelser til befolkning, løyvehavere og sjåførere, statistikk fra drosjesentraler og SSB. Konklusjonen er at det er en høy etterspørsel etter løyver, en fallende etterspørsel etter drosjetjenester og at antallet løyver i Bergensområdet virker å være i tråd med forventning. Utredningen finner derfor ikke at det er behov for flere nye løyver.

Econ Pöyry gjennomførte en utredning for Oslo kommune i 2009, med bakgrunn i en målsetting om å øke konkurransen mellom sentralene i drosjemarkedet. Utredningen ser på tre spørsmål knyttet til antall løyver, sentraler og andel løyver til største sentral. I utredningen foreslås det å dele ut 300 nye løyver, og at det etableres en handlingsregel for videre økning i løyvetallet. Tak på andel løyver settes til 50 prosent for Oslo Taxi. Utredningen er basert

på intervjuer med drosjesentralene, samt kjøpere av drosjetjenester på kontrakt, løyve-myndighetene og konkurransetilsynet, samt uttak fra SSB og drosjesentralene og en liten litteraturstudie. Vurderingen er basert på at prisene har økt over tid og antall løyver (inkludert reserveløyver) har falt. Hovedforklaringen på prisøkning i Oslo finner utredningen at ligger i to forhold: 1) at Oslo Taxi priser seg som en monopolist og 2) at de mindre sentralene legger seg over Oslo Taxis priser. Mekanismen som forklarer dette ligger ifølge utredningen i at den enkelte løyvehaver ikke tar inn over seg den negative ekster-naliteten han påfører de andre drosjene i køen ved å stå i kø lengre enn nødvending som følge av at prisen er over markedsprisen. En økning i antall løyver predikeres å føre til lavere pris og flere drosjeturer. Effekten på ledighet og samfunnsøkonomisk tap er imidlertid usikker.

Menon gjennomførte i samarbeid med Oslo Economics en utredning for Oslo og Akershus, med fokus på konkurranse, behovsprøving og antall løyver (Fjose mfl., 2011). Utredningen er basert på intervjuer med nøkkelpersoner fra drosjesentralene og fylkes-kommunene, gruppeintervjuer, data fra drosjesentralene og SSB, samt en dokumentgjen-nomgang. En sentral konklusjon i rapporten er at det er liten sammenheng mellom pris-utviklingen og antall løyver. Både en økning i antall løyver og en reduksjon kan resultere i høyere priser, grunnet markedsstrukturene i drosjemarkedet. Konkurranse mot et stadig bedre rutegående kollektivtilbud medfører redusert etterspørsel etter drosjetjenester. Altså en veldig ulik konklusjon fra forrige utredning, for det samme markedet, gjennomført på omtrent samme tid.

TØI har gjennomført en rekke utredninger for ulike fylkeskommuner med en relativt lik framgangsmåte. I hovedsak er disse basert på dybdeintervjuer med ledere i store sentraler, kjøpere av drosjetjenester og løyvemyndighetene, gruppeintervjuer med løyvehavere og sjåfører, samt taksameterdata og data fra SSB og løyvemyndighetene. Utredningen gjort for *Nedre-Buskerud*, Aarhaug og Osland (2010), fant at samlet antall løyver var innenfor det rommet som ligger i lovverket. Det bør deles ut nye løyver på en forutsigbar måte. Disse nye løyvene bør fordeles mellom sentralene slik at det bygger opp under konkurransen mellom sentralene. Utredningen for *Grenland*, Aarhaug og Skollerud (2011a), fant også løyvettetallet ligger innenfor yrkestransportforskriftens bestemmelser og at nye løyver bør tildeles ut i fra en beregningsmodell. Videre fant utredningen at det er konkurranse mellom sentralene i Grenland og at en ny sentral ikke vil øke konkurransen mellom sentralene med mindre den er stor nok. Det ble videre påpekt at det var behov for mer systematisk infor-masjon for framtidig vurdering av antallet løyver og sentraler i området, samt behov for etablering av felles retningslinjer for drosjedrift, altså en lokal drosjeforskrift. Utredningen for *Tromsø*, (Aarhaug og Skollerud, 2011b) finner at det bare er konkurranse på enkelte delmarkeder, og at selv om det er et rimelig antall løyver i området, er det rom for å øke dette for å styrke konkurransen. Det er en utfordring i konkurransesituasjonen i Tromsø, mellom hensyn til bestillingsmarkedet og hensyn i kontraktmarkedet. Utredningen for *Trondheim*, (Aarhaug mfl., 2012) trekker fram at det er begrenset konkurranse i drosje-markedet. Det er en stor utfordring at den store sentralen er såpass mye større enn den mindre sentralen. Dette medfører utfordringer med å få fornuftig utnyttelse av kapasiteten hos den mindre sentralen. Utredningen for *Østfold*, (Aarhaug mfl., 2013a) trekker fram at det er stor konkurranse mellom drosjesentralene, og god dekning, på tross av relativt få løyver. Samtidig er det en utfordring at på tross av at løyvene i henhold til forskriften kan ta turer i hele fylket, er markedene for drosjetjenester i hovedsak lokale. Det anbefales en teknologinøytral linje for å fremme miljøkrav. Altså at kravene stilles til maksimale utslipps-nivåer, ikke til bruk av en bestemt motorteknologi. Utredningen for *Vestfold*, Aarhaug mfl. (2013b) og Aarhaug (2014), viste at konkurransen mellom drosjesentralene i Vestfold er begrenset av avstandene mellom byene. I praksis betjener hver enkelt sentral sin hjemby, og det lønner seg i begrenset grad for sentralen å tilby tjenester i nabobyer, selv om sentralene uttrykker ønske om å gjøre dette. I distriktsområdene i Vestfold framstår det som

vanskelig å oppnå konkurranse. Utredningen foreslår derfor å dele behovsprøvningsvurderingen i Vestfold mellom indre områder, som reguleres som monopoler, og ytre områder hvor det lages et regelverk for å bygge opp under konkurransen mellom sentralene.

3.2.3 Drosjer i distriktene

Dekning i distriktene har vært et gjennomgangstema i den norske diskusjonen om drosjeregulering. Utredninger som har fokusert på dette inkluderer Osland mfl. (2010) som så på konsekvenser på drosjedekningen i distriktene i lys av overføringen av ansvaret for pasienttransporten fra fylkeskommunene til helseforetakene, og Oslo Economics (2017) som ser på behovet for å se behovsprøving i et helhetsperspektiv, og da særlig knyttet til manglende tilbud i distriktene og Oslo Economics (2018) som foreslår et mulig system for å tildele eneretter i distriktene i et deregulert drosjemarked.

Konklusjonene i Osland mfl. (2010) gikk i hovedsak ut på at det var lite som pekte i retning av at overføringen av ansvaret for pasienttransporten til helseforetakene og påfølgende anbudsutsetting var direkte årsak til bortfall eller kraftig reduksjon i drosjetilbudet i de områdene hvor dette hadde funnet sted i perioden 2005 – 2010. Samtidig ble det trukket opp en rekke prinsipielle problemer med organiseringen. Utfordringen med å arrangere anbud i disse markedene ble videre diskutert i Aarhaug (2015). Her var funnet at det er svært problematisk å arrangere anbud i små drosjemarkeder med få aktører. Det oppstår et gjensidig avhengighetsforhold mellom tilbyder og etterspørre i slike markeder og det er problematisk at ulike offentlige myndigheter gjennomfører anbud for ulike deler av markedet når tilbudet i praksis er avhengig av utfallet av konkurransen i andre deler av markedet.

Oslo Economics (2017) finner at dagens behovsprøvd løyveordning har en viktig funksjon for å oppfylle målsetningen om et tilgjengelig drosjetilbud i hele landet. Et bortfall av denne, vil medføre et behov for en kompensasjonsmekanisme om tilbudet skal opprettholdes. Oslo Economics (2018) beskriver en slik kompensasjonsmekanisme med bruk av eneretter i kommuner uten grunnlag for konkurranse. I hovedsak sammenfallende med de kommunene som i dag er underlagt maksimalprisforskriften.

3.2.4 Undersøkelser blant drosjereisende

Berthelsen (2011) gjennomførte en reisevaneundersøkelse blant drosjepassasjerer. Denne ble gjennomført som en ombordundersøkelse på papir, etter mal fra en tilsvarende undersøkelse i 1996. Hovedfunnene i undersøkelsen inkluderer at antall turer faller, antall passasjerer per tur faller, andelen offentlig betalte turer øker, og snittalderen på drosjepassasjerene øker. I sammenligningen mellom undersøkelsene framgår det også at kundenes oppfatning om ventetiden er bedre, men man er mindre fornøyd med sjåførene. Samtidig framstår omdømmet for taxinæringa som godt, og bedre blant dem som reiser regelmessig med drosje enn blant de som reiser sjelden eller aldri.

Kolesnyk og Mengshoel (2011) finner at de fleste kundene velger å bestille drosje fra det største selskapet. Kundene virker ikke å ha et bevisst forhold til sammenhengen mellom størrelse på sentralen, målt i antall biler, og sannsynlighet for å få en bil tilgjengelig raskt, men viser likevel en valgpreferanse for den største sentralen. 90 prosent av dem som tar drosje fra en holdeplass er ikke bevisst på hvilken sentral drosjen tilhører. Kun 16 prosent av privatkundene oppga å ha pris som ett av kriteriene for valg av drosje. Når kunden først har bestemt seg for å velge drosje som transportmiddel er betalingsviljen høy.

Aarhaug mfl. (2015) gjennomførte i 2014/15 en undersøkelse om drosjebruk og oppfatning av dette i Buskerud, med fokus på nedre Buskerud. Befolkningsundersøkelsen fant at brukerne i distriktsområdene var mer fornøyde med tilbudet enn brukerne i nedre Buskerud. De fleste drosjebrukerne reiser sjelden med drosje, og når de reiser bestiller de med telefon (inkludert app). Hovedinntrykket er at å reise med drosje oppfattes som trygt, men en betydelig minoritet er utrygge i drosjer. Det er betydelige utfordringer med språkkunnskapene hos drosjesjåfører på Ringerike og i nedre Buskerud. Kundene velger i hovedsak drosje ut i fra plassering i køen og inntrykk av sjåføren. Få kunder kjenner til andre sentraler enn den største i hvert område. I underkant av fire prosent av respondentene oppgir å ha benyttet pirattaxi siste år. Fra tilbudssiden, pekes det på en økning i lengden på arbeidsdagen, og en reduksjon i omsetning og aktivitet over tid. Samtidig virker løyvehavere og sjåførene positive til løyvemyndigheten, og mindre negativt innstilt til antallet løyver enn i tidligere undersøkelser. Det som trekker mest ned er økt ventetid på holdeplasser i nedre Buskerud. Det er også utfordringer for små sentraler å ha nok kapasitet til å få kjøring på kontrakter, og derigjennom bli mer attraktive i markedet.

3.2.5 Miljøpåvirkning og klimagassutslipp

Det har vært flere utredninger som har sett på miljø- og klimarelaterte spørsmål i tilknytning til drosjenæringa. Dette må ses i sammenheng med at rutegående kollektivtransport og annen offentlig betalt- eller regulert transport i Norge får stadig lavere utslipp (jf. Eide mfl. (2018)). Tilsvarende utvikling finnes også for personbiler.

Bellona gjennomførte i samarbeid med Oslo Taxi en utredning om mulighetene for stor-skala utrulling av el-biler som drosjer i Oslo (Khoury og Nielsen, 2013). Utredningen finner at på det aktuelle tidspunktet er det Tesla Model S og Nissan Leaf, som er bilmodellene som kan egne seg for drosjedrift i Oslo. Rapporten konkluderer med at Oslo har gunstige forutsetninger for å implementere el-drosjer, både ut i fra et behov, med hensyn til høy luftforurensning, og et kjøremønster med mye aktivitet i et relativt begrenset område. Dette betinger imidlertid utbygging av ladeinfrastruktur. Barrierer for implementering ligger blant annet i organiseringen. Et krav om nullutslipp må komme som en regulering. Sentralene har liten mulighet til å innføre dette på egenhånd, så lenge det ikke lønner seg privatøkonomisk for løyvehaverne.

Bymiljøetaten (2017) gjennomførte en utredning for Oslo kommune som ser på om og eventuelt hvordan et krav til nullutslippskjøretøy kan utformes. Utredningen viser at det er teknisk mulig og økonomisk forsvarlig å stille krav om nullutslippskjøretøy i 2022. En betingelse er imidlertid at infrastrukturen for lading utbedres. Her presenteres scenarioer med ulike sammensetninger av batterielektriske og hydrogenelektriske kjøretøy. Lavest kostnad er knyttet til en kombinasjon av dette, med en overvekt av batterielektriske biler.

Krogstad mfl. (2018) gjennomførte en utredning for Akershus fylkeskommune som ser på et eventuelt nullutslippskrav for drosjenæringa i Akershus. Konklusjonene er blant annet at batterielektriske biler framstår som sikrere teknologi en hydrogenelektriske. Det er imidlertid en utfordring med ladekapasiteten og rekkevidden i Akershus. Særlig på kalde vinterdager vil en innføring av et slikt krav medføre et behov for mer ladeinfrastruktur. Dette kan også resultere i en del venting for å få lade. Utredningen finner at det er mulig å innføre et nullutslippskrav i 2023.

Aarhaug mfl. (2018b) gjennomførte en utredning om miljøkrav til drosjenæringa i Buskerud, Telemark og Vestfold på oppdrag fra nevnte fylkeskommuner. Rapporten konkluderer med at det er mer hensiktsmessig å innføre et strengt utslippskrav enn et krav om nullutslipp i hele dette området. Forventningen er at det da vil være økonomisk lønnsomt for løyvehavere i sentrale deler av området å gå for nullutslipp med batterielektriske biler,

mens man i distriktene kan gå for dyrere biler med firehjulsdrift og hybrid framdrift eller bio-drivstoff.

3.2.6 Oppsummering og diskusjon med utgangspunkt i funn i tidligere utredninger og internasjonale erfaringer

Et raskt tilbakeblikk over de drosjerelaterte utredningene som har vært gjennomført i Norge siden år 2000, viser at tematikken er stort sett den samme. Mye oppmerksomhet er viet behovsprøving. Samtidig virker de underliggende spørsmålene, om ulike markeds-svikter og politiske mål i mindre grad å være koblet til dette spørsmålet. Koblingen mellom hva man ønsker å oppnå og hvilke virkemidler som en ønsker å benytte, gjøres i mindre grad.

Utredningene som entydig er *for* å fjerne behovsprøvingen presenterer denne som gammel-dags, eller konkurransevidende. Ingen av utredningene har vært uttalt entydige *mot* å avskaffe ordningen med behovsprøving. Samtidig ser flere av utredningene som er positive eller nøytrale til behovsprøvingen på utfordringer ved å endre dette punktet i reguleringen, uten å erstatte det med et annet punkt som fungerer som en demper mot overetablering. Et poeng er at behovsprøvingen ikke er det samme som en streng antallsregulering. Behovsprøving gjør ikke at antall biler nødvendigvis ligger fast over lang tid. Samtidig er behovsprøvingen opplagt et hinder mot rask nyetablering. Det er mulig å få inn flere løyver, men dersom en ønsker å etablere seg som en konkurrent på forhåndsbestilte turer, får en ikke tak i nok. Dermed fungerer behovsprøvingen sementerende i markedet, på tross av mulighet til overgang mellom sentraler.

Internasjonalt er det mulig å se diskusjonen om behovsprøving eller tilsvarende antallsreguleringer som et eksempel på en regulatorisk syklus, hvor en starter med fri etablering og en fragmentert eierskapsstruktur. Dette blir problematisk over tid, grunnet negative eksternaliteter som trafikkaos, dårlige lønns- og arbeidsforhold og påfølgende sosiale problemer. Som et resultat av dette blir den liberale reguleringen erstattet av en streng antallsregulering, som medfører knapphet, mangel på tilbudte biler i høytrafikkperiodene og høye priser på løyver der disse er et omsettbart gode. Dette er forhold som presser fram alternative uformelle tilbud, utenfor reguleringen, som vokser seg store og igjen presser fram nye reguleringer for å begrense adgangen, enten i form av strenge kvalitetskrav eller at en går tilbake til en form for antallsbegrensning. Dette blir igjen problematisk og en går tilbake til en liberal regulering, og en ny runde med sirkelen. Denne prosessen er blant annet beskrevet for drosjemarkeden i USA (Teal og Berglund, 1987, Schaller, 2007, Gwilliam, 2005), og mer allment for kollektivtransport med fokus på bussmarkedene (Gwilliam, 2008). Et viktig poeng her er at denne prosessen beskrives som noe allment som ikke er begrenset til å gjelde i markedene for drosjetjenester. Det er altså ikke grunn til å tro at en gitt regulering blir værende. Reguleringer blir reversert, og retning på hvilke forhold man velger å regulere på endres over tid, ut ifra hva som blir sett som de viktigste forholdene å regulere. Det sagt omstillingsprosessene har til dels betydelige kostnader.

Et problem med dette fokuset på antallsregulering i diskusjonen om regulering av drosjemarkedene, er at en går glipp av hvorfor en havner i denne diskusjonen. Altså hva det er som gjør at man fra myndighetenes side finner det nødvendig å ha reguleringer av en næring. Ser en på de norske utredningene, er det et par punkter som går igjen i dette: *Problemer på gate- og holdeplassmarkedene, manglende konkurranse på offentlige kontrakter og manglende mulighet for små sentraler å være reelle konkurrenter for bestilte turer.* Spørsmålet for en regulering bør da være hvordan en kan besvare disse utfordringene på best mulig måte. Problemene løses ikke av at man overser de. Eller som Nævdal (2012) formulerte det, deregulering

virker ikke i drosjemarkedet, det virker ikke i finansmarkeder og det virker bare delvis i strøm- og mobiltelefonmarkeder.

Dagens norske regulering er ganske unik i internasjonal sammenheng. Dette gjør at det ikke er lett å trekke direkte paralleller til internasjonale endringer av tilsvarende type som forslaget i høringsutkastet (Samferdselsdepartementet, 2018), for å se på effektene der og overføre disse til Norge. Det mest nærliggende er å sammenligne med Sverige og Finland. Begge disse har opphevet en regulering som i hovedsak var tilsvarende den som var i Norge før 1998 og erstattet den med et sett med regelverk som tar bort både regulering av antall drosjeløyver og pris. I Sverige skjedde dette fra 1991 og i Finland i 2018. De svenske erfaringene peker i retning av at prisene ble differensiert, antall biler økte dramatisk, men det var ingen større effekter på etterspørselen (Gärling mfl., 1995). En fikk et stort problem, særlig i de største byene, med biler som ikke var tilknyttet sentraler som tok svært høye priser og kombinerte dette med dårlig kvalitet. Dette medførte en rekke lokale tiltak for å redusere de negative effektene av dette. Tiltakene inkluderte blant annet obligatorisk prisopplysning og publikumskampanjer (Nilsson mfl., 2013). Dette har hatt begrenset effekt. I fra 2015 har løsningen vært å gjeninnføre en maksimal tillatt «jamførpris», som er satt i overkant av den prisen som de største sentralene tar på forhåndsbestilte turer. Slik at man i praksis har en maksimalpris (SOU, 2016). Tilsvarende har flyplassmyndighetene regulert drosjenes adgang til Arlanda, slik at kun utvalgte drosjesentraler har adgang. Det er også lokalt innført en minimumsstørrelse på sentralene, og et krav om å være tilknyttet en 'redovisningscentral' for kontroll (SOU, 2016). I sum har antall biler på gata økt i byene, prisene har gått opp, og problemene med innkreving av skatter og avgifter har økt. Disse negative sidene ved avreguleringen har imidlertid medført en reregulering langs andre parametere, i et trettiårsperspektiv har en gått fra en streng kvantitativ regulering, til en streng kvalitativ regulering. Slik at drosjenæringen i Sverige i dag ikke er preget av alle de negative elementene man har opplevd underveis.

I Finland beholdt man et regelverk, tilsvarende det som var i Norge før 1998, fram til den nye samferdselsloven trådte i kraft i 2018. Erfaringene med en deregulert virkeligheter dermed langt mer begrensede. Forfatterne kjenner ikke til at reformen har blitt evaluert. Likevel viser de foreløpige indikasjonene at prisene stiger raskt (Keto-Tokoi, 2019), og at antall løyvehavere har økt med 30 prosent og antall løyver med 20 prosent på 10 måneder (Koskinen, 2018).

Distriktsproblematikk er også diskutert i flere utredninger. Her er det særlig to utfordringer. 1) At det offentlige innkjøpsregimet, med anbud på skolekjøring og pasienttransport er i en konflikt med antall tilbydere i et lite marked. Det er vanskelig å få fungerende konkurranse på disse kontraktene, og dette står i kontrast til at tilbyderne ofte er for små til å kunne levere tilbud alene. På den måten er det å ha en eller to kontrakter avgjørende for driften. 2) Det er en underliggende trend med sentralisering i Norge. Dette gjør at driftsgrunnlaget i mange distriktskommuner gradvis eroderes. Resultatet er at når en løyvehaver leverer inn løyvet og blir pensjonist, er det ikke nødvendigvis noen til å ta opp drifta.

Mer relevant for drosjereguleringer i by er miljøteknologiutredningene. Disse peker i hovedsak i retning av at det er teknisk mulig å innføre krav om lav og null-utslippskjøretøy, men at det først er etter 2022 at en kan forvente at det finnes egnede kjøretøy til de fleste typer kjøring fra flere tilbydere tilgjengelig på markedet. Og at krav om nullutslippskjøretøy krever en infrastruktur som i 2019 ikke er på plass.

4 Drosjemarkedet i Oslo

Drosjemarkedet i Oslo består ved årsskiftet 2018/2019 av seks drosjesentraler; Oslo Taxi, Norgestaxi, Christiania Taxi, Bytaxi, Scandinavian Taxi og Taxi2¹³. Totalt er det registrert 1780 ordinære drosjeløyver, og cirka 90 reserveløyver i Oslo 01.01.2019. Antallet ordinære drosjeløyver i Oslo har vært uforandret siden 2003. Ifølge SSB var det 1 801 løyver inkludert reserveløyver i 2017. Disse hadde en samlet omsetning på 1 894 millioner i 2017 (SSB, 2019a)). I tillegg til disse utgjør Oslo og Akershus et felles kjøreområde. Det betyr at drosjer fra Akershus (655 løyver i 2017) kan kjøre internt i Oslo. Tilsvarende kan drosjer fra Oslo kjøre internt i Akershus. I praksis betyr dette at Oslodrosjer i tillegg til Oslo også betjener Gardermoen og delvis Lillestrøm, Lysaker, Fornebu og andre viktige knutepunkt i Akershus. Samtidig kjører et betydelig antall biler med løyve fra Akershus, særlig tilknyttet Follo Taxi, Taxi 3 Romerike, Asker og Bærum Taxi og 0-Taxi, i Oslo sentrum.

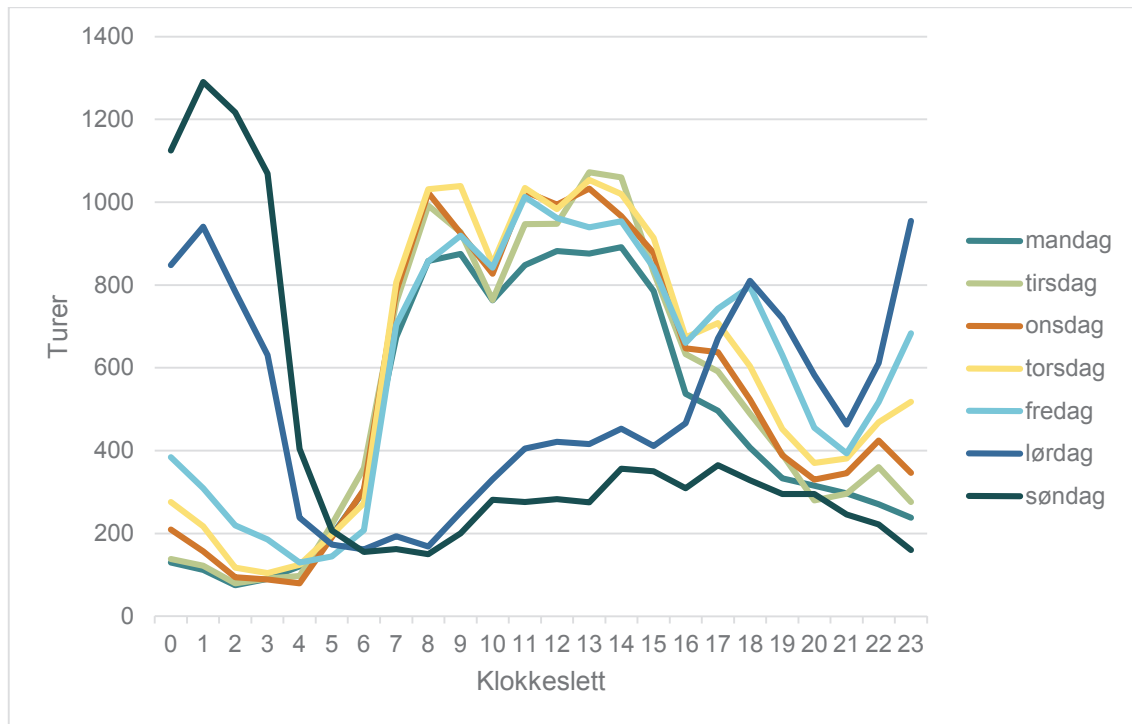
Totalt omsatte drosjenæringa i Norge for cirka 7,9 milliarder kroner i 2017, og det var 1,9 milliarder omsetning på drosjer registrert i Oslo (24 prosent)(SSB, 2019a). I tillegg utgjør omsetning i Oslo en ikke ubetydelig andel av omsetningen på 630 millioner for drosjer registrert i Akershus. Totalt utgjør altså drosjemarkedet i Oslo over 25 prosent av omsetningen for drosjer i Norge. Fra intervjuene som vi har gjennomført med Oslo-sentralene framgår det at litt over halvparten av omsetningen i Oslo, altså cirka én milliard kroner, kommer fra turer som blir praiet på holdeplasser eller på gata. Altså ikke via callsenter, app eller kontrakter. En vesentlig andel av kontraktkjøring, som i andre fylker ville ligge hos drosjenæringa, blir i Oslo og Akershus i noen tilfeller også utført med turvognløyve. Flere av disse turvognene eies og driftes av selskap som igjen eies av drosjesentraler. Altså inngår bare en andel av kontraktskjøringa i et transportmarked på drøyt 2,5 milliarder i Oslo og Akershus. Til sammenligning omsatte rutegående kollektivtransport i Ruters system for 7,7 milliarder, hvorav 3,6 milliarder var tilskudd fra Oslo og Akershus, billettinntektene var på 4,3 milliarder (Ruter, 2018).

4.1 Drosjeaktivitet i Oslo

I likhet med andre drosjemarkeder er drosjemarkedet i Oslo preget av stor variasjon. På den ene siden er det stor variasjon mellom hvem som er aktører i de ulike markedene, på den andre siden er det stor variasjon i aktivitetsnivået. Som beskrevet tidligere kommer en stor del av den samlede omsetningen for drosjer i Oslo fra gate- og holdeplassmarkedene. Disse betjenes av alle sentralene, i motsetning til markedet for bestilte turer, som er tydelig dominert av Oslo Taxi. Denne forskjellen mellom sentralene gjør at ikke all informasjon fra en sentral er overførbar til markedet som helhet.

Pulsen gjennom en vanlig uke kan illustreres med indikatoren turer per time.

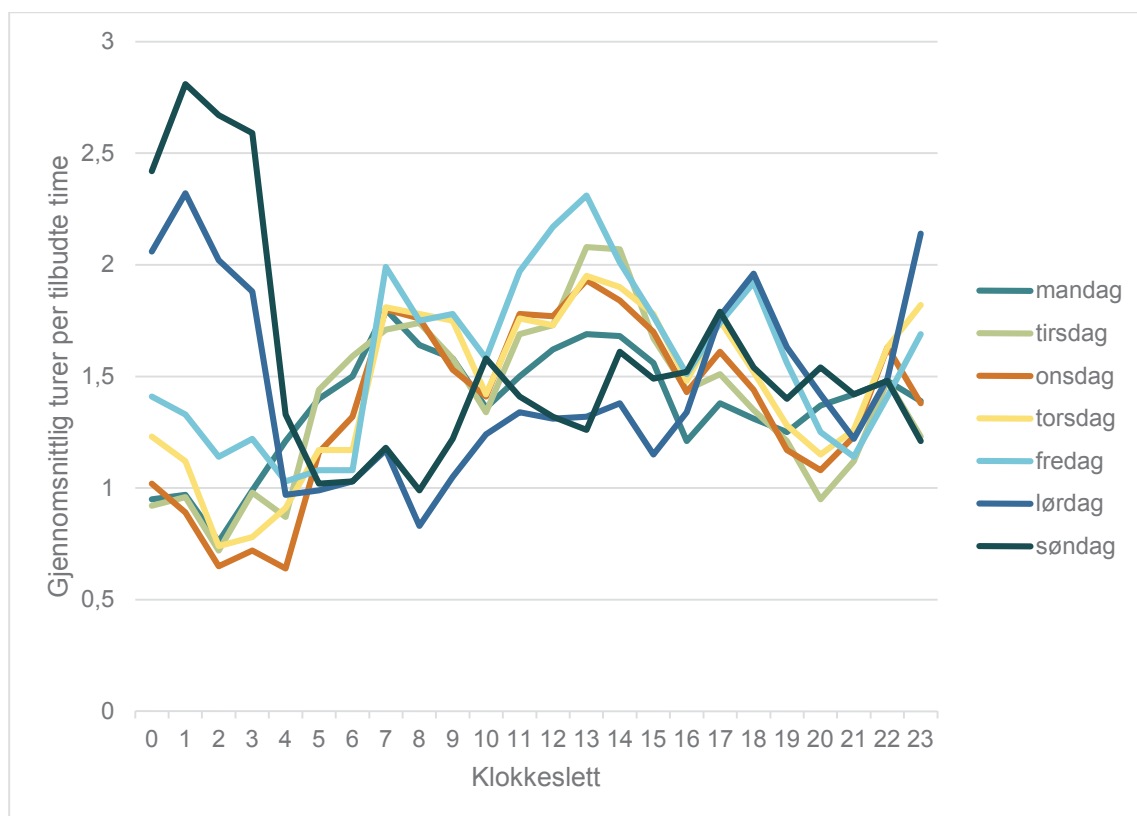
¹³ Sentrum Taxi AS forventes etablert våren 2019.



Figur 4.1: Turer per time, (Oslo Taxi).

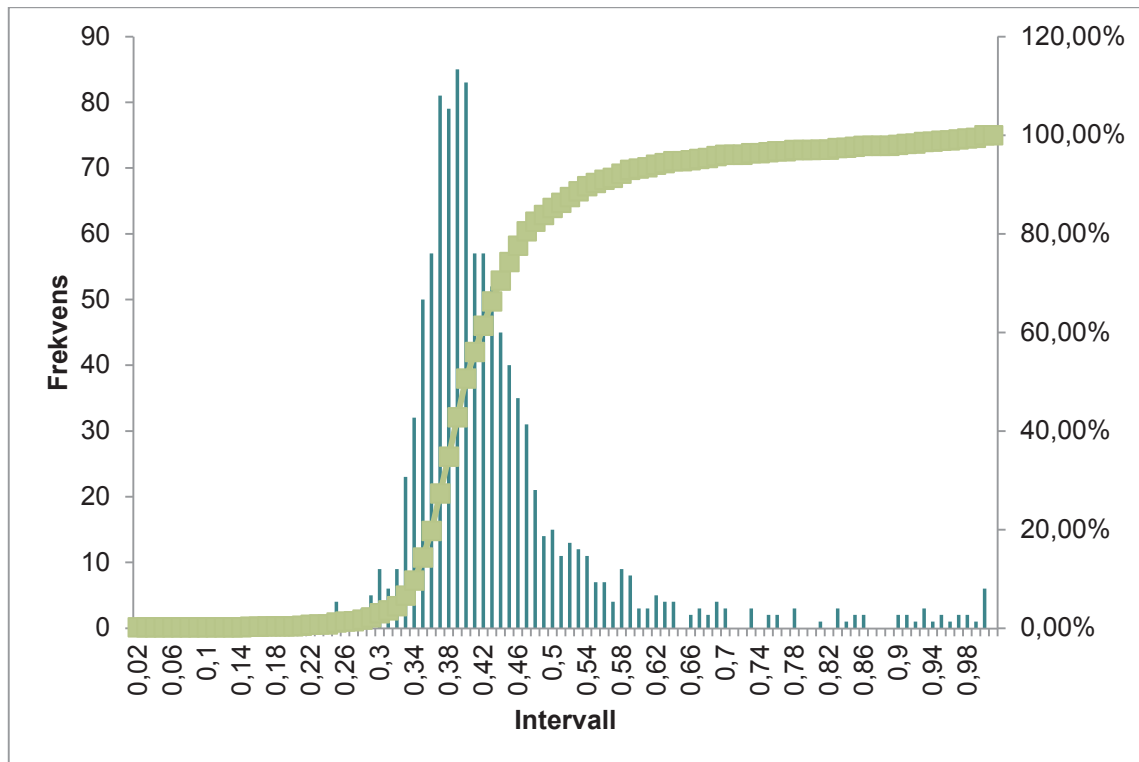
Figur 4.1. viser antall turer som blir betjent av Oslo Taxi i løpet av en uke fordelt per time (uke 4 i 2019 fungerer som eksempel). Figuren inkluderer alle typer turer, både turer på gata, fra holdeplass, bestilte turer og kontrakt-turer. Ikke overraskende viser figuren høy aktivitet i morgenrushet (fra 07:00 til 10:00, og fra 11:00-15:00) mandag til fredag. Fredag er det en ny og noe mindre trafikktopp rundt kl 18, før trafikken når rushtidsnivå fra kl 23 til klokka 03 lørdag morgen. På lørdag er det stille fram til en kort perioden rundt klokka 18, mens ukas topp kommer mellom kl 23 på lørdag og 04 på søndag morgen. Søndagen er ellers ukas stilleste dag. Mye av kjøringa på dagtid i uka er fast kjøring, og en stor del av kjøringen er knyttet til tjenestereiser, TT-turer og bestilte turer. Trafikken på natta i helga er i større grad på gata eller holdeplass. Sammenlignet med andre sentraler har Oslo Taxi en jevn arbeidsbelastning gjennom dagene og uka. Andre sentraler, som i mye større grad baserer seg på turer fra gate- og holdeplass, har mindre å gjøre på dagtid i uka og derfor en større andel av sine turer fra gate- og holdeplass i helga.

Fra Oslo Taxis side blir det pekt på at de flere ganger i døgnet ligger opp mot kapasitetsnivå i kjøring, noe ikke de andre sentralene opplever.



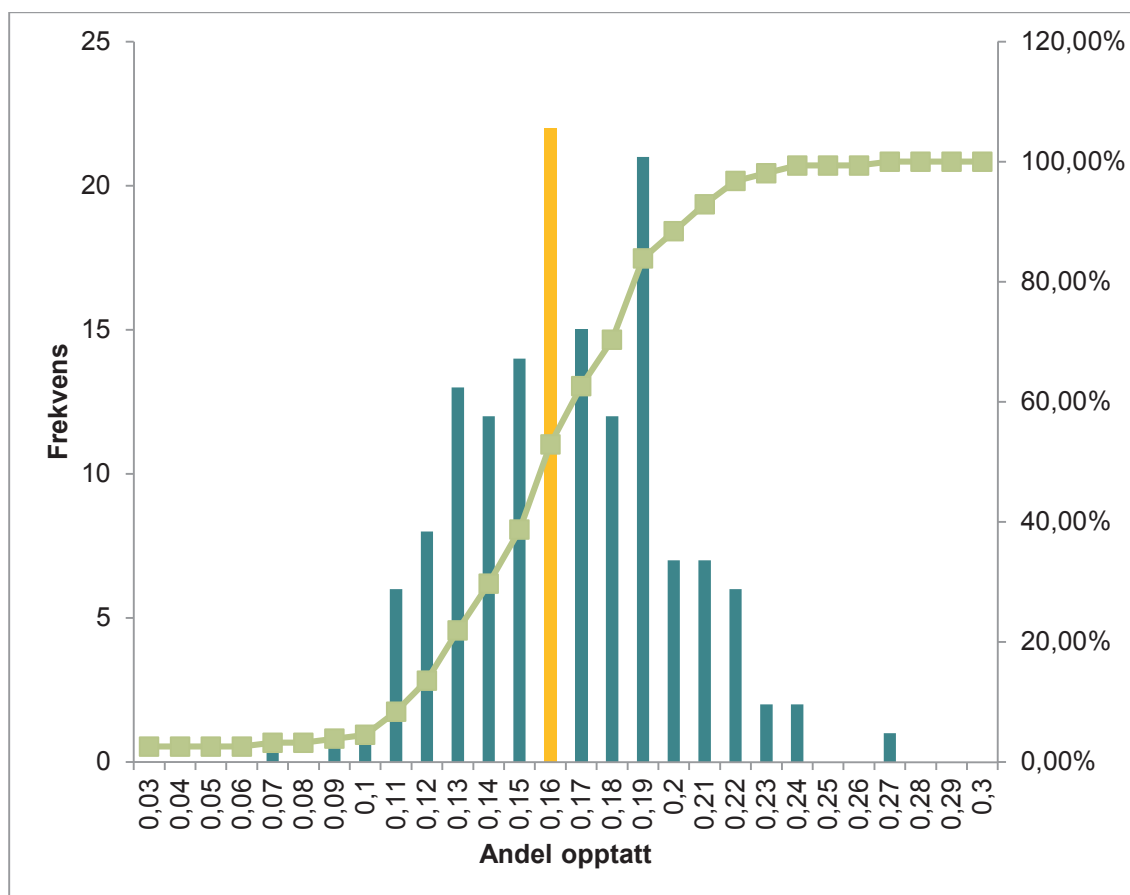
Figur 4.2: Aktivitetsnivå, bilnivå i turer per tilbudte time (Oslo Taxi).

Figur 4.2 viser hvor mange turer en bil som er lagt tilgjengelig i taksametersystemet tar per klokke time gjennom uka. I snitt er en tur gjerne på 10-15 minutter. Figuren viser at bilene som er aktive gjennomgående tar mer enn én tur per time, med unntak av nettene i uka. Dette er høyt i norsk sammenheng. Mest aktivitet er det natt til lørdag og natt til søndag, hvor det er mange korte turer og lite trafikk, som gjør at turene kan avvikles raskt. Dette gir en høy utnyttelse. I uka er utnyttelsen høyest på fredager. Fra Oslo Taxi har det blitt påpekt at det er trafikale hensyn, sammen med lengre kjøredistanse for den typiske turen, som er hovedårsaken til at de ikke klarer å ta unna flere turer på dagtid i uka. De når dermed sitt kapasitetstak på ett sted mellom 1,5 og 2 turer per time per bil på hverdagene, mens kapasitetstaket er vesentlig høyere på nettene, når det er mindre trafikk på veiene, og kortere turer.



Figur 4.3: utnyttelsesgrad, fordeling over biler i 2018 (Oslo Taxi).

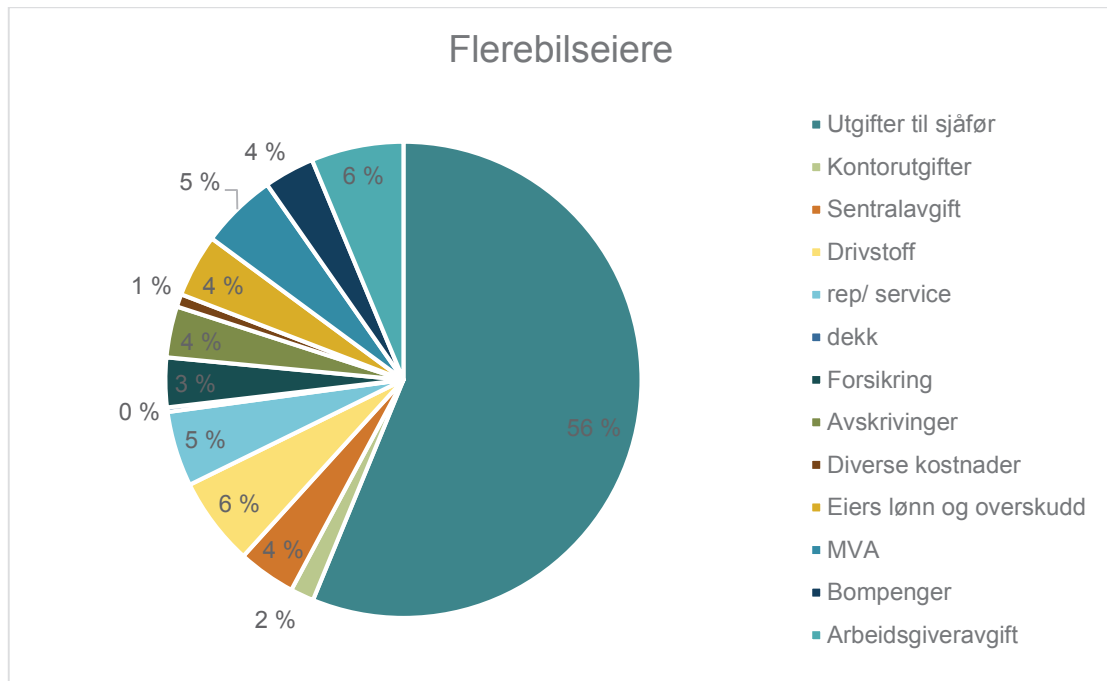
Figur 4.3 viser gjennomsnittlig utnyttelsesgrad for biler tilknyttet Oslo Taxi gjennom 2018. De fleste bilene ligger med en utnyttelsesgrad på mellom 35 og 45 prosent. Dette er biler som kjører alle typer turer. Samtidig er det et betydelig antall biler som har en høyere utnyttelsesprosent. Forklaringa på dette ligger i at disse bilene i stor grad har faste kjøreoppdrag, og i liten grad er tilgjengelig på systemet ut over disse turene. Denne utnyttelsesgraden er høy sammenlignet med drosjer som i hovedsak betjener gate- og holdeplassmarkedene.



Figur 4.4: Utnyttelsesgrad, fordeling over biler i 2018 (Bytaxi).

Figur 4.4 viser gjennomsnittlig utnyttelsesgrad for biler tilknyttet Bytaxi gjennom 2018. Figuren er konstruert på samme måte som figur 4.3, men med ulik skala på den venstre vertikallaksen og på den horisontale aksene. 4.4 viser at utnyttelsesgraden er betydelig lavere for drosjer som i praksis ikke har adgang til bestillingsturer (hverken kontraktkjøring eller turer bestilt av private). Her er hoveddelen av drosjene opptatt mellom 10 og 22 prosent av tiden de er tilgjengelige, gjennomsnittlig opptatt-tid er på 16 prosent. Altså betydelig lavere enn tilfellet for Oslo Taxi. Den laveste observasjonen for Oslo Taxi er på nivå med den høyeste observasjonen hos Bytaxi. Det er ingen grunn til å anta at andel opptatt for de andre sentralene som i hovedsak kjører på holdeplassmarkedet skiller seg vesentlig fra det som observeres hos Bytaxi.

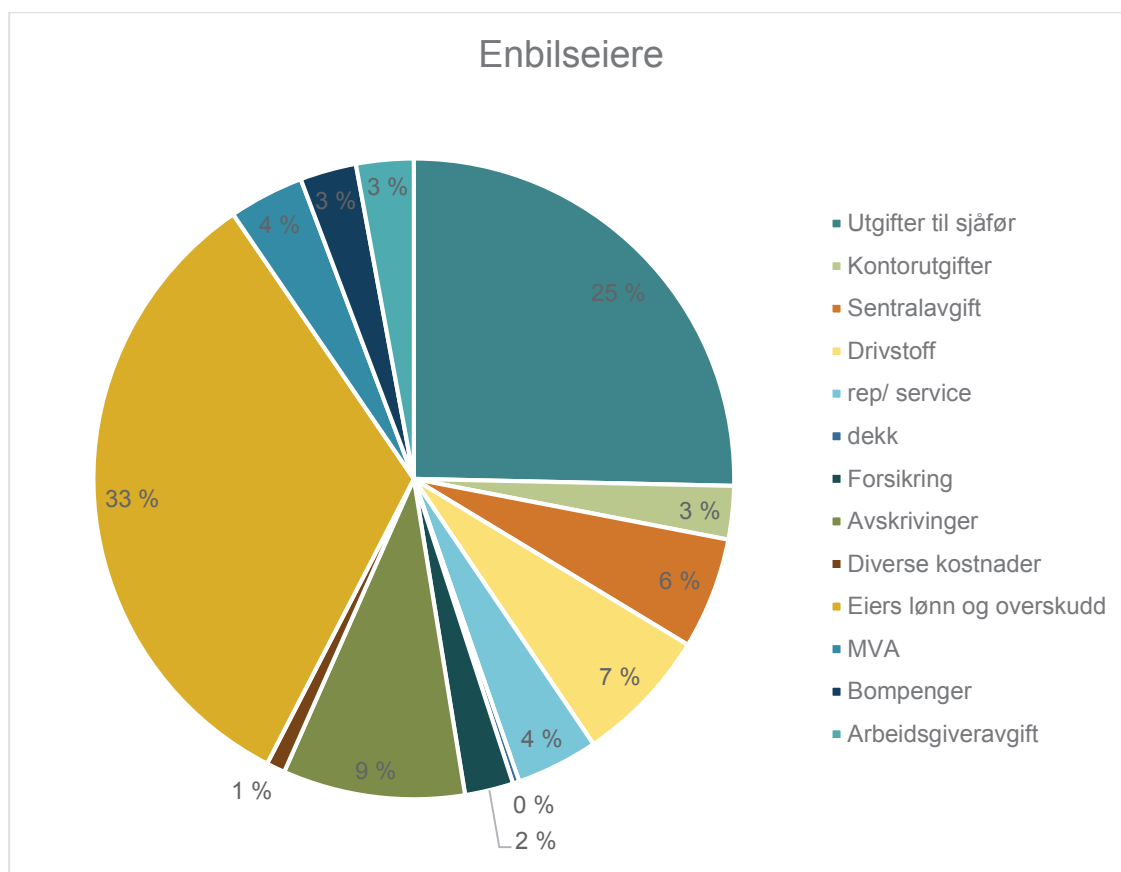
En typisk drosje i Oslo omsetter for i overkant av en million kroner i året (SSB, 2019a). Hovedforskjellen i hva denne totalen inkluderer er i hvilken grad eieren kjører selv. Figurene 4.5 – 4.7 er ulike oppsett av data fra åtte løyver som har vært kjørt som del av Christiania Taxi i perioden 2014 – 2018.



Figur 4.5: Fordeling av utbetalinger fra drosjevirksomhet med flerebilseiere (Christiania Taxi).

Figur 4.5 viser hvordan omsetningen for en drosjevirksomhet fordeles på ulike poster. Figuren er laget med bakgrunn i et snitt av seks løyver eid av flerebilseiere tilknyttet Christiania Taxi i 2018. Den største kostnadskomponenten er sjåførkostnader, som inkluderer lønn, sykepenger, pensjonsavsetning osv. Etter dette følger arbeidsgiveravgift (seks prosent av omsetningen), drivstoff (seks prosent), MVA og reparasjon/service (fem prosent hver). Eiers lønn og overskudd ligger i snitt på fire prosent av omsetningen på disse bilene.

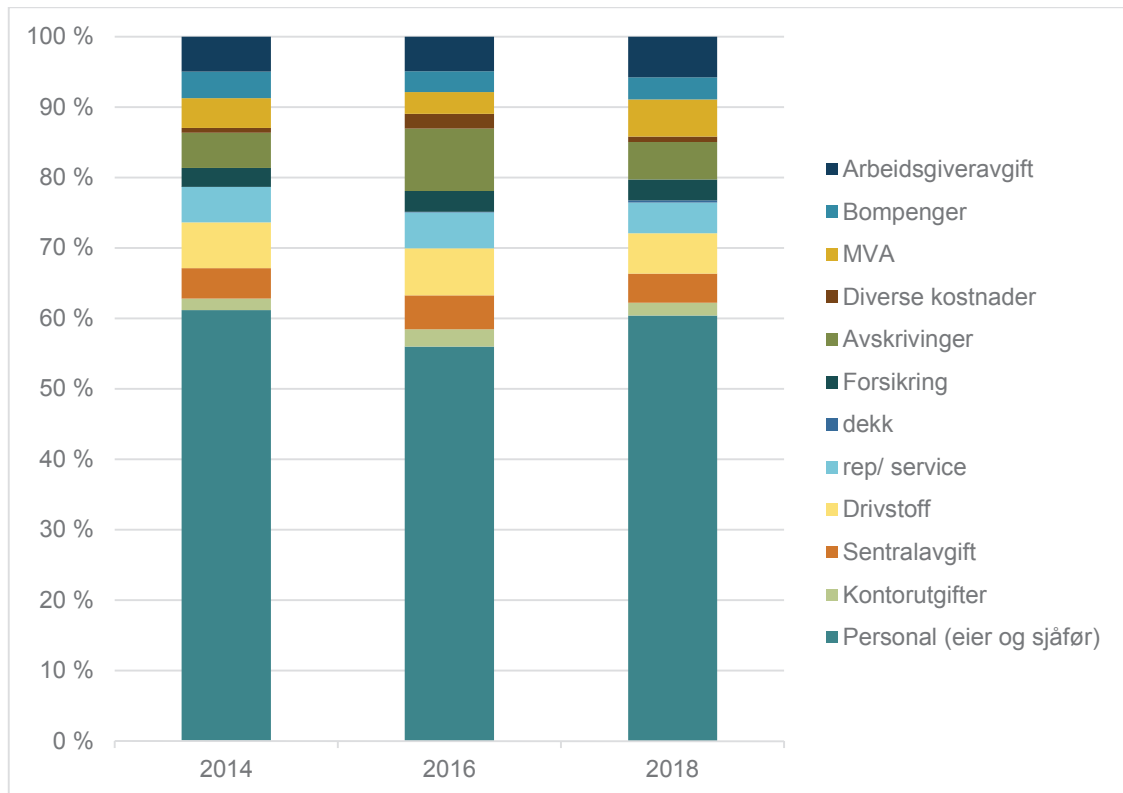
Dette bildet ser vesentlig annerledes ut når eier i stor grad kjører selv. Da blir sjåførutgiftene en lavere andel av omsetningen og eiers lønn og overskudd blir en høyere andel. Dette er et uttrykk for en annen allokering av tiden ved at eier kjører mer, og ikke at overskuddet er vesentlig høyere for enbilseiere.



Figur 4.6: Fordeling av utbetalinger fra drosjevirkksomhet med enbilseiere (Christiania Taxi).

Figur 4.6 er konstruert fra et snitt over to enbilseiere ved Christiania Taxi i 2014, 2016 og 2018 (altså seks observasjoner). Fra figuren kan vi se at disse løyvehaverne i hovedsak kjører selv, men at de i løpet av perioden har hatt flere omganger hvor de har benyttet sjåfør i tillegg til å kjøre selv. Samtidig er samlet andel til sjåfør og eier om lag den samme som for flerebileiere.

For de åtte bilene som det er hentet regnskapsdata for, virker mange av utgiftene å være relativt jevne over tid.



Figur 4.7: Utvikling i ulike betalinger, årlige gjennomsnitt av åtte løyver (Christiania Taxi).

Fra figur 4.7 kan vi se at andelen arbeidsgiveravgift har økt noe. Dette henger antagelig sammen med økt bruk av sjåfør på de aktuelle bilene. Bompenger holder seg relativt konstant fordi bilene ligger mot den øvre grensen på 60 betalinger per måned per bomring. MVA kostnaden øker. Dette henger sammen med høyere utfakturert MVA (prosent) og mindre innkjøp hvor MVA kan trekkes fra. Avskrivninger varierer litt tilfeldig fra år til år, antagelig grunnet antallet observasjoner (24 totalt). Forsikring har en noe økende tendens. Dekk utgjør en liten kostnad, mens reparasjon og service er stabilt. Det samme er drivstoff, sentralavgift og kontorkostnader. Variasjonen på personalrelaterte utgifter er også begrenset.

4.2 Løyvehavernes opplevelse av dagens situasjon

I arbeidet med å kartlegge drosjesituasjonen i Oslo er det gjennomført intervjuer og gruppeintervjuer med sjåførere, løyvehavere og nøkkelpersoner i drosjesentraler i Oslo. Disse respondentene kommer med en forholdsvis entydig beskrivelse av markedet: I Oslo sentrum og sentrale knutepunkt er det for mange biler tilgjengelig til nesten alle døgnetimer og det kan være vanskelig å finne holdeplasser å parkere på for å vente på turer. Dette er også i overensstemmelse med politiets beskrivelse av situasjonen (Politidirektoratet, 2018). I våre intervjuer ble det anslått at holdeplasstrafikken utgjorde rundt halvparten av alle turene i Oslo og at de sto for en omsetning på vel 1 milliard kroner i året og at mesteparten av denne trafikken har start- eller endested i sentrum.

Flere sentraler opererer med markante prisforskjeller mellom app-baserte bestillinger og turer fra gate og holdeplasser. App-bestillingene blir gjort i noe som likner en vanlig markedssituasjon der kundene kan sammenlikne prisene mellom sentralene på den aktuelle turen. Gateprøying og til dels også holdeplassesturene, foretas der og da og med begrenset

informasjonstilgang for kundene. Våre informanter oppfattet situasjonen slik at det dominerende mønsteret fortsatt var at kundene velger første bil i køen, selv om de nok mente at kundene har blitt noe mer prisbevisste i løpet av de siste årene. Dette vises blant annet ved at en del kunder har en preferanse for en bestemt sentral. For å forsterke denne konkurransesituasjonen i gatemarkedet, ønsket enkelte at de ble innført tydelige markører på drosjene, for eksempel en tydelig fargekode, slik at det blir enklere for kundene å skille drosjer tilknyttet de ulike sentralene fra hverandre. Det ble pekt på at bilene nå ble merket for å ligne andre aktørers design.

Blant aktørene vi intervjuet var det i det hele tatt en bekymring for forekomst av det som ble karakterisert som ågepriser i markedet. Våre informanter fryktet at slike urimelig høye priser på drosjetjenester kunne være en trussel for hvordan næringa ble oppfattet blant publikum. Våre informanter mente at dagens (manglende) takstpolitikk på denne måten kunne få uheldige sosiale konsekvenser der for eksempel passasjerer med relativ liten betalingsevne og uvitende om sentralenes prispolitikk uvitende benyttet drosjer som avkrevde dem ublu priser. Dette problemet forventet de at ville øke hvis behovsprøvingen forsvinner: Selv med liten trafikk i forhold til ledige drosjer kan det fortsatt være lønnsomt å stå i kø i mange timer for å få en kunde, så lenge taksten er høy nok.

Delvis som et svar på en slik situasjon, men også slik situasjonen arter seg allerede i dag, ønsket flere av våre informanter at det ble innført maksimalpriser. I ulike intervjuer ble det foreslått ulike prinsipper for å sette en slik maksimalpris. Det ble blant annet foreslått at maksimalpris kunne settes godt over det som er dagens takstnivå i områder der maksimalprisforskriften er gjeldende. Andre foreslo å sette prisen lik maksimalprisen i prisregulerte områder, mens andre igjen foreslo et påslag på snittet av det et utvalg av sentralene i Oslo opererte med av priser. Det ble hevdet at man med maksimalpriser vil kunne øke konkurransen, men samtidig fjerne en mulig situasjon der noen priser turer langt over dagens nivå og dermed også forebygger at drosjenæringa blir oppfattet som useriøs blant publikum. Det var liten tro på at det å operere med flere løyver i Oslo ville gjøre drosje billigere (se også kapittel 4.4.).

Fra de ansatte sjåførenes side ble det også tegnet et bilde hvor det allerede er en overkapasitet i markedet: De intervjuede sjåførene fortalte om arbeidsdager på tolv timer fem til seks dager i uka. En typisk beskrivelse av arbeidsdagen var at de startet rundt klokka 6 om morgenen. Da stilte de seg i kø ved en av de sentrale drosjeholdeplassene i Oslo sentrum, eller de kjørte tomme til Gardermoen og håpet på tur tilbake til Oslo. Alle disse stedene måtte de regne med å vente rundt et par timer før de fikk dagens første tur. Deretter var det typisk én til en og en halv time å vente mellom de neste turene. Etter deres mening hadde situasjonen på drosjemarkedet vært preget av en nedgang i antall turer til tross for en økende befolkning. En av hovedforklaringene på dette var etter deres mening, utbyggingen av offentlig transport, både når det gjelder frekvens på dagtid og tilbudet med nattruter.

For sjåførenes del, som jobber på provisjonslønn, betyr denne situasjonen at de, til tross for lange arbeidsdager og -uker, begynner å få vanskeligheter med få nok oppdrag til å sitte igjen med en akseptabel inntekt. Etter deres mening er denne situasjonen et resultat av en utvikling som har pågått de siste tre-fire årene. Før dette klarte de å opparbeide seg en grei lønn i løpet av en arbeidsdag på mellom åtte og ni timer, fem dager i uka. Men som de intervjuede sjåførene la vekt på: uten formell utdanning og til dels noe begrensede norskkunnskaper har de ingen andre yrker å gå til. De mente derfor at de måtte holde det gående så lenge det var mulig. For selv om inntjeningen er lav er alternativene få. Et par yngre sjåfører oppga at de nå hadde begynt å ta utdanning fordi de var engstelige for om drosjesjåføryrket har noen framtid som et yrke. Fram til nå har drosjeyrket vært deres foretrukne arbeid.

Et annet forhold som ble tolket som et tegn på en overetablering i drosjemarkedet i Oslo, er den utstrakte tendensen blant en del sjåfører til å etablere «uformelle» holdeplasser i tilknytning til godt besøkte utesteder og trafikknutepunkt. Disse «holdeplassene» tar kunder fra sjåfører som opererer fra de offentlige og lovlige holdeplassene samtidig som de svekker konkurransen ved å redusere kundenes muligheter til å undersøke andre sentralers priser på den aktuelle turen. En liknende konkurransereduserende mekanisme mente våre informanter gjorde seg gjeldene ved Oslo kommunes reduksjon av plasser på drosjeholdeplassene: Det blir få alternative takster å hente på holdeplasser der det maksimalt kan stå to eller tre drosjer. Det er også slik at enkelte av de større holdeplassene har en utforming som gjør at det bare er bilene forrest i køen som i praksis kan kjøre ut. Med en slik situasjon er heller ikke kundenes reelle valgmuligheter store og konkurransen tilsvarende svekket.

Våre informanter mente at det var dyrt å kjøre med drosje i dag og at prisene hadde økt for mye. Men samtidig hevdet de altså at deres eget overskudd ikke hadde økt, til tross for at de nå hadde en arbeidsdag som var betydelig lengre nå enn for få år siden.

Både sjåførene og løyvehaverne vi intervjuet la vekt på at drosjenæringa er en servicenæring som yter flere tjenester knyttet til selve drosjeturen, som for eksempel å hente og bringe eldre personer og hjelpe dem med bagasje helt fram til inngangsdøra, selv om den er i fjerde etasje. Det ble ytret bekymring for at slike tjenester ville forsvinne ved en eventuell fjerning av behovsprøvingen og at det relativt gode ryktet drosjenæringa har blant brukerne vil kunne forsvinne. Det ble i denne sammenheng påpekt at sentralene hadde en kvalitets-sikrende funksjon, og fra enkelte representanter for sentralene ble det uttrykt et ønske om at sentralene burde få sterkere virkemidler overfor løyvehavere som bryter den offentlige reguleringen og sentralens regler.

Sentraltilknytning ble framhevet som et gode også i andre sammenhenger. Blant annet ble det tillagt vekt med hensyn til passasjerenes trygghet. En sentral vil ha en kontroll over løyvehavere og biler og kunne ha oversikt over hvilke turer som kjøres av de ulike bilene. Løyvehaverne fremhevet også at sentralene fungerer som hittegodssentraler og at de mottar eventuelle klager på turer. For den enkelte kunde fungerer sentralene som en kvalitetsgarantist, noe som også ble oppfattet som et konkurranseelement kundene vektla. Det ble også argumentert for at sentralene var en støttespiller for den enkelte drosjeeier ved at sentralen kunne gi rådgivning på forskjellige områder inkludert økonomi og regnskap.

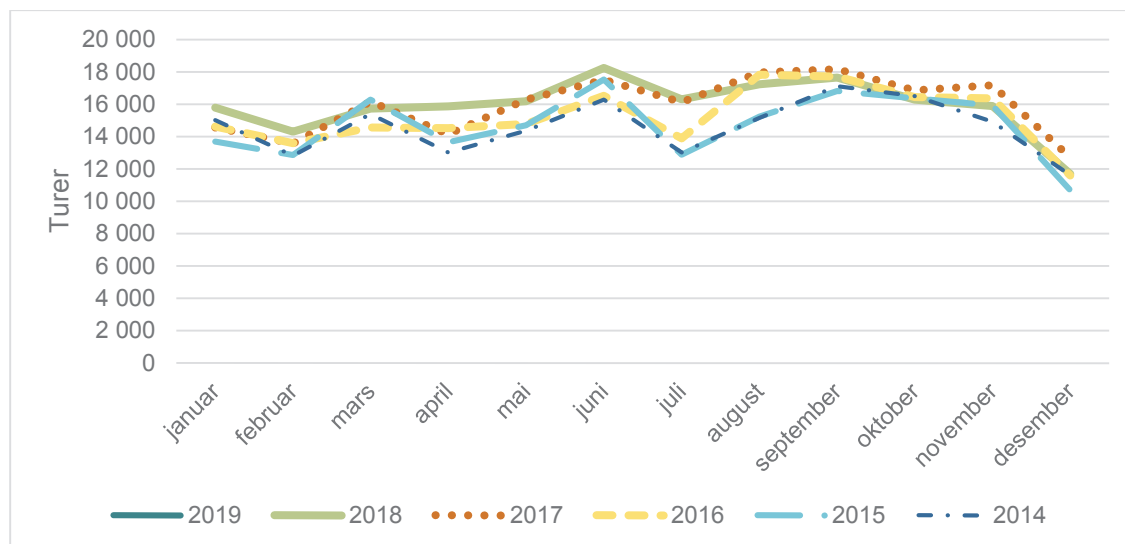
Det ble framhevet at det er et behov for en kvalitativ god drosjenæring og at veien å gå heller er å øke kvalitetskravene ved å innføre obligatorisk opplæring med offentlig eksamen, enn å gi tilgang til omtrent alle som får lyst til å prøve seg i næringa.

4.3 Gardermoen

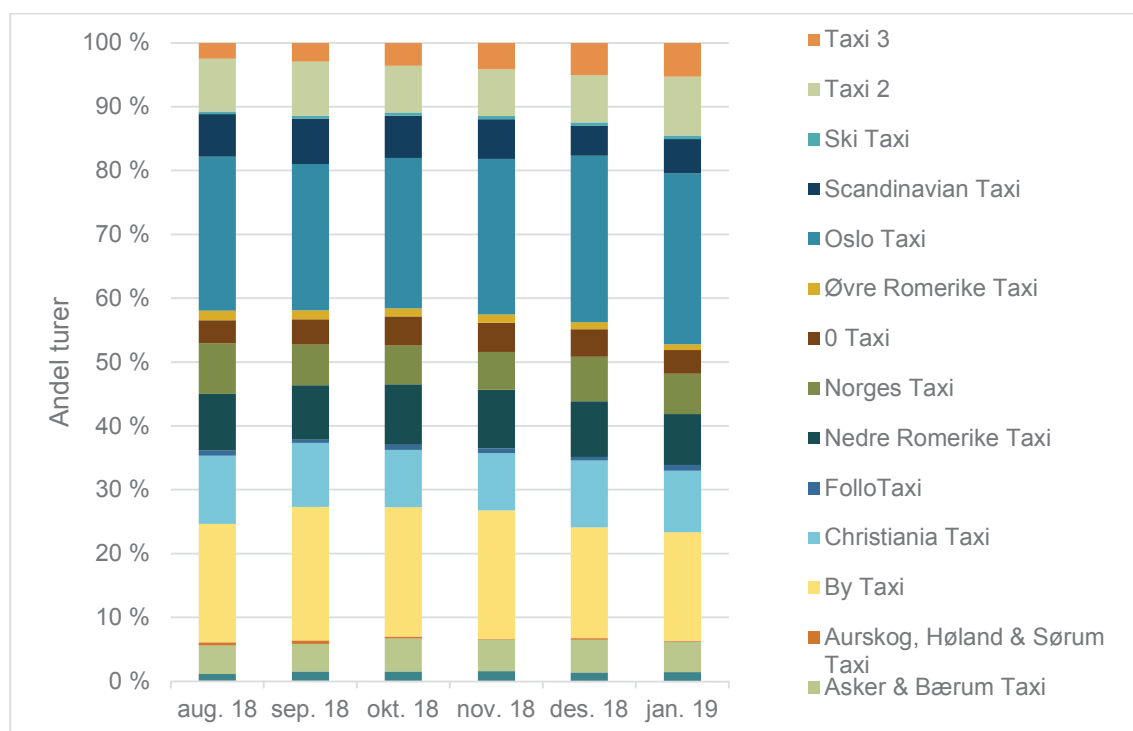
Trafikken på Gardermoen utgjør ikke en veldig stor del av antallet turer tatt med drosje i Oslo og Akershus. Totalt antall drosjeturer i 2018 var 191 219 omtrent det samme som i 2017. Samtidig blir markedet sett på som viktig av drosjesentralene og enkelte av de tilknyttede løyvehaverne. Holdeplassen på Gardermoen gir en sikker tilgang på turer, selv om bilene til tider må stå og vente lenge og man kan risikere å få tildelt en kortere lokal tur. Disse er ikke særlig populære blant sjåførene siden de medfører at man må betale ny avgift for å komme inn i køsystemet¹⁴. En slik tur innebærer også at man kommer bakerst i køen av ledige biler, noe som altså kan bety flere timers ventetid før man får en ny tur.

¹⁴ I februar 2019 var denne avgiften på kr 97,00

På holdeplassen, ved ankomst innland og utland, samt inne ved taxiskranken er det et bestillings- og framkjøringssystem, slik at kundene kan taste inn adressen de skal til og få en oversikt over fastprisene/beregnet taksameterpris for denne turen for de ulike sentralene som i øyeblikket har biler stående på depotet¹⁵ på Gardermoen.



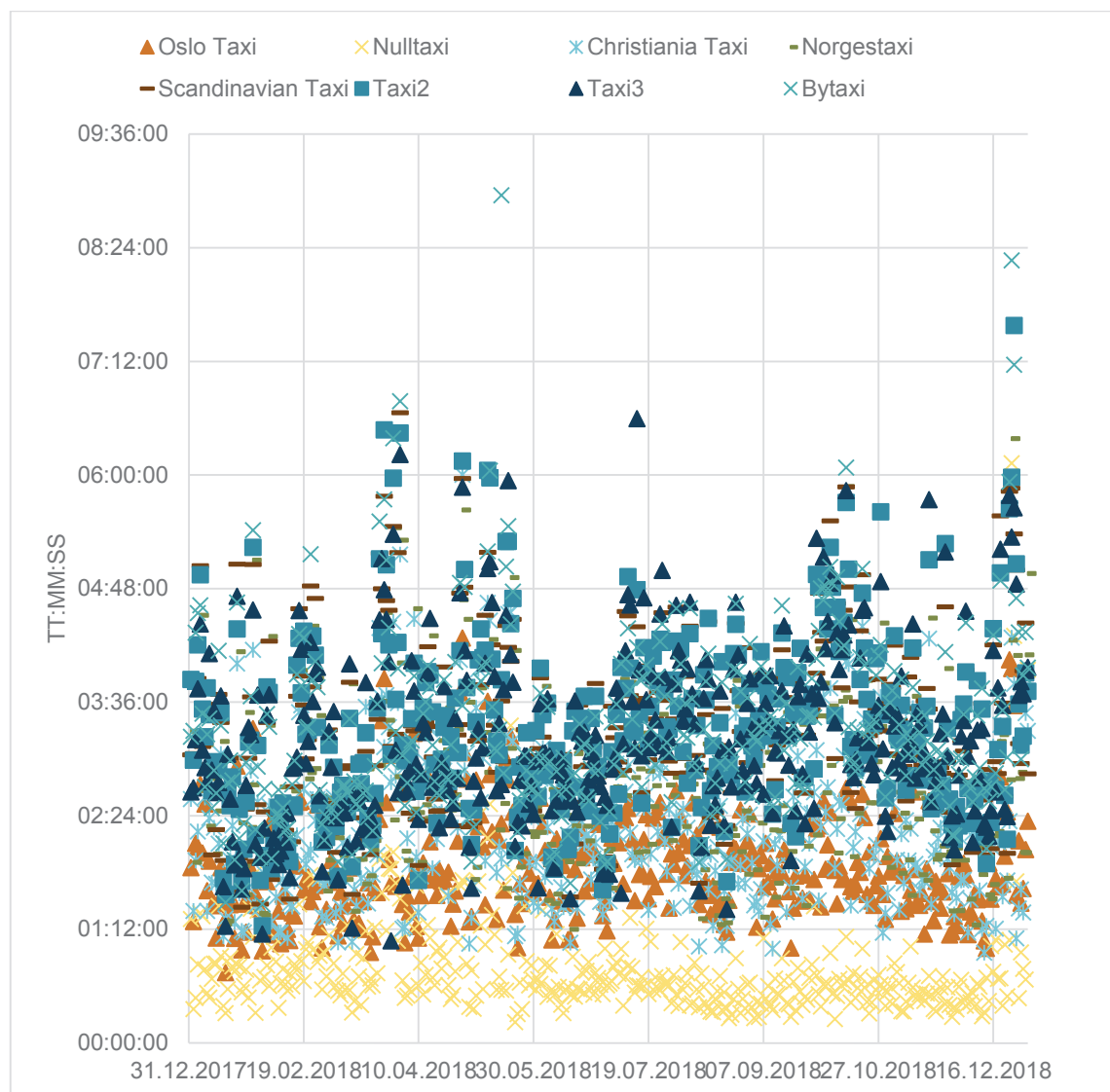
Figur 4.8 Drosjeturer per måned, i perioden januar 2014-januar 2019 (Taxi Depot AS, 2019a).



Figur 4.9 Andel turer på ulike drosjesentraler fra Gardermoen, august 2018-januar 2019 (Taxi Depot AS, 2019a).

¹⁵ Taxi Depot har begrenset med antall oppstillingsplasser ved holdeplassen ved terminalen. Det er derfor laget en egen parkeringsplass med kapasitet til litt over 100 biler ca. 500 meter unna holdeplassen hvor drosjene venter før de blir kalt opp automatisk til holdeplassen eller bestilt tur.

Figur 4.8 (og 4.9) viser at volumet på drosjeturer fra Gardermoen har hatt en økende tendens siden 2014. Samtidig er veksten i bruk av drosje moderat sammenlignet med utviklingen i trafikk på Gardermoen. Markedsandelen er antagelig fallende. Samtidig er andelen drosjeturer av alle tilbringereturer lav, når vi sammenligner mot andre transportmidler og med andre flyplasser (Thune-Larsen og Farstad, 2018, Denstadli mfl., 2012). Den lave drosjeandelen for tilbringertransport til og fra Gardermoen, kan nok i hovedsak forklares med et godt kollektivtilbud, særlig med flytog, regiontog, flybusser og ekspressbusser, samt avstanden til Oslo. Fra figur 4.9 kan vi også lese at for noen sentraler er trafikken på Gardermoen langt viktigere enn for andre. Særlig virker trafikken på Gardermoen å være viktig for Bytaxi, Taxi 3 Romerike og Taxi 2. Her blir det fortalt at det er enkelte løyvehavere som kjører fast på Gardermoen. Taxi 2 og Taxi 3 Romerike øker sine markedsandeler på Gardermoen, sammen med Oslo Taxi.



Figur 4.10 gjennomsnittlig daglig ventetid på Gardermoen, utvalgte sentraler (Taxi Depot AS, 2019a).

Figur 4.10 viser variasjonen i daglig gjennomsnittlig ventetid fordelt på drosjesentraler gjennom året 2018. Figuren viser at det er betydelig daglig variasjon, at det er variasjon mellom sentralene og at biler, særlig de som er tilknyttet, Bytaxi, Taxi 2, Taxi 3 Romerike og Scandinavian Taxi tilbringer lang tid på Gardermoen i påvente av drosjeturer. I snitt

brukte disse alle gjennomsnittlig i overkant av tre timer på venting per tur i 2018. For drosjer tilknyttet Oslo Taxi, Christiania Taxi og særlig 0-Taxi er ventetiden kortere, men likevel mellom 45 minutter og cirka to timer i snitt. At ventetiden er kortere for drosjer tilknyttet disse sentralene henger antagelig sammen med at disse har lavere priser på destinasjoner til Oslo og Akershus, slik at disse blir valgt av publikum som bestiller via bestillingssystemet på Gardermoen. Figur 4.11 viser en prisoversikt, tatt ut fredag 08.02.2019.

Sentral	Navn	Pris til Akersgata 35, (dagtid fredag 08.02.2019)	Pris til Akersgata 35, (kveldstid søndag 17.03.2019)	Pris til Akersgata 35, (kveldstid tirsdag 19.03.2019)	Merknad
	0-taxi	589	789	789	Fastpris
	Ski Taxi	590	795	795	Fastpris
	Asker og Bærum taxi	690	890	890	Fastpris
	Christiania Taxi	699	899	899	Fastpris
	Norgestaxi	749	949	949	Fastpris
	Oslo Taxi	789	989	989	Fastpris
	Follo Taxi	800	990	990	Fastpris
	Nedre Romerike taxi	895	1070	1070	Fastpris
	Taxi 3 Romerike	1190	1490	1490	Fastpris
	Øvre Romerike Taxi	1339	1674	1526	Taksameterpris
	Aurskog-Høland og Sørumsund taxi	1402	1754	1598	Taksameterpris
	Bytaxi	1557	2129	1915	Taksameterpris
	Taxi 2	1566	1938	1938	Taksameterpris
	Scandinavian taxi	1581	1967	1967	Taksameterpris

Figur 4.11: viser priser fra Gardermoen (sortert etter generell prisoversikt)(Taxi Depot AS, 2019b).

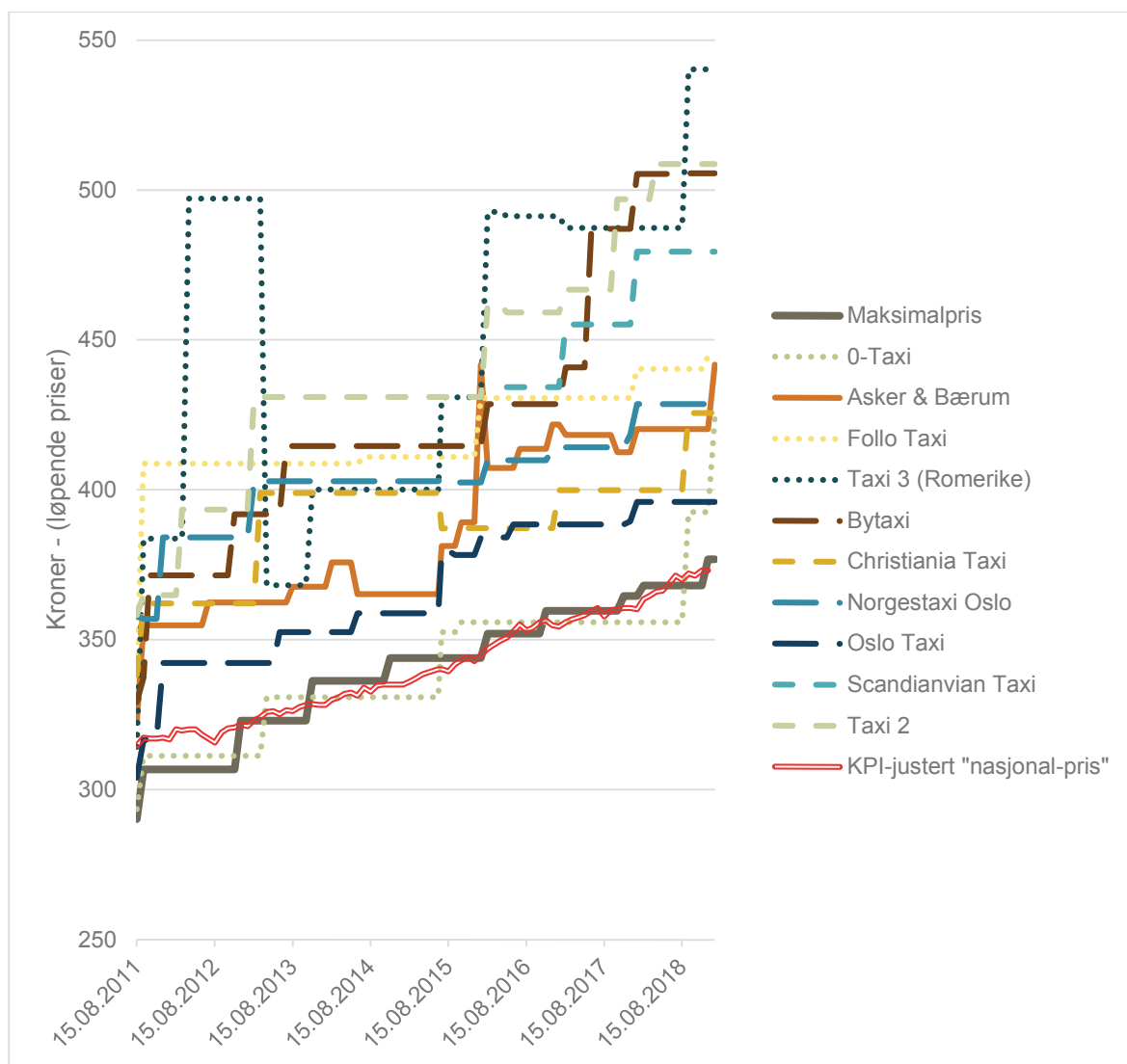
Figur 4.11 viser at høyeste forventede pris fra Gardermoen til en adresse i Oslo sentrum (rett ved Stortinget) varierer fra 589 kroner til 1 581 kroner på dagtid i uka, de høyeste prisene er imidlertid ikke garanterte fastpriser, men estimerte taksameterpriser. De høyeste

prisene kan altså i praktisk trafikk vise seg å bli enda høyere. Høyeste forventede pris på dagtid er 2,68 ganger så høy som laveste. På kveldstid og i helga er prisene høyere. Høyest på søndag, hvor estimert pris med dyreste sentral er på 2 129 kroner. Denne prisvariasjonen er noe større enn variasjonen i gjennomsnittlig ventetid. Ser en på utvikling i markedsandel for de ulike sentralene i perioden (figur 4.9), hvor blant annet Taxi 2 og Taxi 3 Romerike øker sine markedsandeler gir dette et tydelig bilde av at en stor gruppe av de som reiser med taxi fra Gardermoen ikke er veldig prisbevisste, eller at de ikke klarer å orientere seg i markedet på tross av både menneskelig og maskinell prisinformasjon og tydelig mulighet til å velge en annen drosje enn den som står først i køen. Vi kan også legge merke til at Asker og Bærum Taxi har lave fastpriser på turene fra Gardermoen. Etter Taxi Depot A/S sin kunnskap er dette en ettertraktet sentral ved bestilling av turer fra Gardermoen i retning Oslo. Dette selskapet kjører imidlertid nesten utelukkende biler til flyplassen når de har kunder fra deres kjøreområde.. Dette betyr lite miljøbelastende tomkjøring og at sentralen ikke har så mange biler i køsystemet på flyplassen.

4.4 Pris og konkurranse i drosjemarkedene i Oslo

Flere tidligere utredninger har konkludert med at det er et behov for flere drosjer i Oslo jf. Econ Pöyry (2009), at behovsprøvingen bør avskaffes jf. ECON (2002) eller at løyvekravet bør fjernes jf. flertallet i Delingsøkonomiutvalget (2017). Denne konklusjonen har blant annet hvilt på en antagelse om at å oppheve adgangsbegrensningene vil fremme priskonkurranse. Samtidig viser utredninger som ser på kundenes valg av drosjer gjennomgående at kundene i stor grad forholder seg til «TAXI» som et varemerke, og i liten grad differensierer mellom sentraler. På gatemarkedene velger de i stor grad den første bilen som står på holdeplassen, uten å tenke nevneverdig på prisen jf. (Brunstad mfl., 2012, Aarhaug mfl., 2015, Kolesnyk og Mengshoel, 2011, Aarhaug mfl., 2013a). Altså hviler deler av konklusjonen om å fjerne behovsprøvingen, på en forutsetning som i alle fall delvis ikke er i samsvar med det en finner når en ser på kundenes atferd.

Ser vi på prisene som drosjesentralene tar på gateturmarkedet i Oslo, altså maksimalprisen som står på taksametret, er det klart at disse har steget i perioden august 2011 – januar 2019. Slik det kommer fram i figur 4.12 har prisene steget betydelig raskere for sentraler som i hovedsak betjener kunder på gate og på holdeplasser, enn prisene i resten av samfunnet. For sentraler som i tillegg til gate- og holdeplasssturene har et stort innslag av bestilte turer, har prisstigningen vært nærmere utviklingen i samfunnet for øvrig.



Figur 4.12: utvikling i «enhetspris» - en vektet taksameterpris sentraler i Oslo og Akershus, samt prisregulert område (15.08.2011 – 15.01.2019) (Hanssen og Hovland, 2019).

Figur 4.12 er konstruert med utgangspunkt i Norges Taxiforbunds priskartlegginger. Fra prisene sentralene oppgir å ha på taksametrene blir det beregnet en 'enhetspris'. Denne er en vektet pris basert på hvor mange timer de ulike prisene gjelder hos sentralene, og en drosjetur på 10 kilometer som tar 15 minutter, samt 0,2 ganger minstepris. For å se utviklingen i skilte priser hos sentralene er denne sammenliknet med en konstruert hypotetisk 'nasjonal pris' med utgangspunkt i gjennomsnittlig¹⁶ enhetspris i områder med fritak fra maksimalprisforskriften i september 2011. Denne prisen er så framskrevet med månedlige endringer i konsumprisindeksen (SSB, 2019b). Prisutviklingen i områder som følger maksimalprisen, satt av Konkurransetilsynet, er også tatt med merkelappen 'maksimalpris'. I konkurransetilsynets fastsettelse av maksimalprisen inngår både prisutviklingen i ikke prisregulerte områder og konsumprisindeksen, slik at det er ikke overraskende at de viser et liknende mønster.

I hovedsak viser figur 4.12 at prisen som tas på taksameteret spriker stort. Per 15.januar 2019 har Oslo Taxi de laveste og Taxi 3 Romerike (som ofte er på gata i Oslo sentrum) de

¹⁶ Vektet etter antall løyver.

høyeste prisene. Prisen fra dyreste sentral er 43 prosent høyere enn prisen i prisregulerte områder. Gate- og holdeplassmarkedene er betydelige, og vi har tidligere anslått det til å omfatte en omsetning på om lag en milliard i Oslo i 2018. Dette er imidlertid bare en del av bildet, for samtidig er det også andre delmarkeder. Da særlig bestillingsturer (direkte- og forhåndsbestillinger), kontraktsturer og fastpristurer. På disse kontrakt- og fastpristurene er prisene gjennomgående lavere.

Noen sentraler gir en fast rabatt på kjøring bestilt via app eller bestillingsautomat, mens andre gir en garantert maksimalpris. For fastpristurene, typisk til og fra Gardermoen, ligger prisene også ofte betydelig lavere enn taksameterpris, og differansen mellom tilbudene fra sentralene er større. Noen, som Christiania Taxi, priser seg bevisst lavt på turer til og fra Gardermoen for å få bilene raskt tilbake til byen hvor de forventer mer omsetning, og for å bygge kundelojalitet. Andre sentraler, som Bytaxi, Scandinavian Taxi og Taxi 2, gir ingen rabatterte turer fra Gardermoen og kjører i stedet på sine taksameterpriser. Prisdifferansen mellom drosjene som står tilgjengelig på Gardermoen er ofte så stor at drosjer fra dyreste sentral koster mer enn to og en halv gang det drosjer fra den billigste koster for samme tur. For maxitaxi (5-8 personer) er differansen mellom billigste og dyreste enda større. For kontraktskjøringa er prisene også vesentlig lavere enn taksameterpriser. I tråd med dette framgår det av intervjuene at oppnådd pris for drosjenes samlede kjøring har steget mindre enn taksameterpris i Oslo.

For gate og holdeplassmarkedet i Oslo virker det som den viktigste forklaringen på økning i priser, er konkurranse mellom alle andre sentraler enn Oslo Taxi om å tiltrekke seg løyvehavere¹⁷. Dette, kombinert med et lite prissensitivt marked hvor kundene ikke klarer å skille mellom tilbyderne, peker i retning av svært liten mulighet for å øke omsetningen ved å sette ned prisene. Fra sentralenes side virker det å være et gjennomgående ønske om lavere priser til publikum. Disse lar seg i liten grad realisere grunnet maktforholdet mellom løyvehaver og sentral, i alle andre sentraler en Oslo Taxi, som er eid av et stort antall løyvehavere i fellesskap. Ved å bytte til en sentral med høyere taksameterpriser, kan løyvehavere få en personlig gevinst, så lenge begge sentralene i utgangspunktet er fokusert på gateturmarkedet. Men totalmarkedet blir mindre.

Kundesegmentene som benytter gate- og holdeplassmarkedet er i utgangspunktet lite pris-sensitive. Sentralen som klarer å tiltrekke seg flere løyvehaverne får også økte inntekter, gjennom å ha flere løyvehavere som betaler sentralavgift. Dette gjør at sentralen har et insitament til å holde høyere priser uavhengig av om det skader omdømme til den enkelte sentral eller samlet inntjening i drosjemarkedet på sikt. I alle intervjuene, både med sentraler og løyvehavere, ble det pekt på at drosjemarkedet og publikum samlet ville vært tjent med lavere takster. Det blir også av noen pekt på at Oslo Taxi bare i noen grad og på noen bestemte holdeplasser blir valgt framfor et betydelig dyrere alternativ som er marginalt mer tilgjengelige.

For bestilte turer, inkludert turer bestilt på automat ved holdeplassen på Gardermoen, virker det å være en delvis fungerende konkurranse både på pris og tilgjengelighet. Samtidig blir det, som tidligere nevnt, påpekt at hovedkonkurrenten til den enkelte drosjesentral ikke er andre drosjesentraler, men Ruters kollektivtilbud og flytoget. I den konkrete kjørehverdagen er det dessuten nabodrosja som er konkurrenten for den enkelte sjåfør og løyvehaver, uavhengig av om denne tilhører samme eller en annen sentral. Prisene på

¹⁷ Samtidig virker det ikke som det er mangel på løyvehavere totalt sett. Dette spillet mellom sentralene går i hovedsak på å oppnå en nødvendig skala for å drifte økonomisk, og en nødvendig markedsandel for å få en bedre balanse i kjøringa. Mange løyvehavere søker seg aktivt over mot Oslo Taxi, som har lavere priser, men høyere utnyttelsesgrad. Oslo Taxi møter her 'andelstaket', slik at ansiennitetskravet i skrivende stund for å få overføring til Oslo Taxi er 18 år.

bestilte turer er lavere enn taksameterpriser, men det virker samtidig som at enkelte sentraler har vansker for å faktisk få løyvehavere til å kjøre på de oppgitte prisene.

Store deler av kontraktmarkedene i Oslo kjøres uten bruk av drosjer. Minibusser registrert som turvogner tar en betydelig del av det som i andre deler av landet ville vært drosjekjøring. Det er også en del som kjøres med handikapløyve. Dette blir i hovedsak forklart med kostnadsprofilen. En turvogn betales per time og har en sjåfør som mottar en fast lønn. Dette gjør at leveringssikkerheten er høyere - den som kjører har ikke mulighet til å finne en alternativ bruk av bilen på bestillingstidspunktet som gir mer gevinst. Så lenge volumet er tilstrekkelig stort vil prisene per tur også bli lavere. De delene av kontraktmarkedene som kjøres med drosjer har over tid fått betydelig negativ oppmerksomhet. I hovedsak er dette knyttet til at prisen som er lovet oppdragsgiver fra budgiver, vanligvis sentralene, er lavere enn prisen som den enkelte løyvehaver er villig til å kjøre for.

Sentralene som har denne kjøringa har begrensede mulighet for å presse løyvehaverne eller sjåførene til å kjøre. Det vil si at sentralene har de lovmessige rettighetene for å legge press på sjåførene, samtidig som de er lite villige til å benytte denne rettigheten fordi de frykter at løyvehaverne da vil melde overgang til andre sentraler.

4.5 Oppsummering drosje i Oslo

Drosjemarkedet i Oslo er karakterisert av at det private markedet for gate- og holdeplass-turer er veldig stort og sammensatt. Dette delmarkedet er ellers relativt begrenset i Norge. Samtidig som gate- og holdeplassmarkedene utgjør en stor del av drosjebestillingene, er det også dette delmarkedet som er mest utfordrende. I dette delmarkedet sliter mange av aktørene med lav kapasitetsutnyttelse og mange venter lenge mellom drosjeturene. Dette er et problem for de som kjører, men også for byen. Det er et betydelig misforhold mellom antallet drosjer og drosjeholdeplasser, og mellom antallet kunder og antallet tilgjengelige drosjer. Det er for mange drosjer som står parkert, går på tomgang eller kjører rundt i sentrum på leting etter kunder. Dette problemet forventes bli verre dersom det kommer flere biler i sentrum. Den kortsiktige løsningen for disse, er å sette opp prisene. Hadde de som kjører drosje hatt reelle alternativ til inntekt, ville det vært færre biler i sentrum, og mer omsetning på de bilene som til enhver tid var tilgjengelige. Problemet er at de som kjører ikke oppfatter at de har reelle inntektsbringende alternativer.

I de øvrige delmarkedene er det mindre utfordringer. Hovedkonkurrenten, både på gata og holdeplasser, men også for bestilte turer, synes å være rutegående kollektivtransport og andre drosjer. Konkurransen består i første rekke av valg av transportmiddel. Når dette valget tas av kunden er merkevaren 'TAXI', uavhengig av hvilken sentral den er tilknyttet. I neste rekke kommer valg av drosje, og da er konkurrenten til den aktuelle drosjeføreren andre drosjesjåfører, uavhengig av om de er tilknyttet samme eller konkurrerende sentraler. Konkurransen mellom sentraler om kunder virker først og fremst å være tilstedeværende for turer fra Gardermoen og til Oslo, og da bare blant de som bestiller på forhånd og ikke tar en av bilene som allerede er kjørt fram på holdeplassen ved terminalen. Konkurransen mellom sentraler er også tilstede på delmarkedene for kontraktkjøring.

I Oslo vil det, uavhengig av hvilke reguleringer som blir etablert på nasjonalt nivå, være en utfordring med mange drosjebiler i sentrum. Her fører mangel på egnede steder å parkere, til at drosjene etablerer uoffisielle og ulovlige holdeplasser og kjører uten passasjerer mellom turer, slik at en får et reelt gatemarked. Utfordringen er særlig stor i utkanten av store bilfrie soner med et betydelig uteliv, som ved Aker brygge, og i områder som Grünerløkka, hvor det er svært få drosjeholdeplasser i forhold til antall prainger og bestillinger.

5 Diskusjon

5.1 Overordnet

Det er stor variasjon i hvordan drosjer reguleres, og hvordan dette regelverket håndheves, både nasjonalt og internasjonalt. Regjeringens forslag til ny regulering av persontransport utenfor rute innebærer en stor endring av gjeldende forskrifter, både for drosjer og tilstøtende løyvekategorier. Da særlig forslagene om å oppheve behovsprøvingen, sentraltilknytningsplikten, driveplikten, krav om økonomisk garanti og å redusere fagkompetansekravene til løyvehaver. Samt innføring av en sentral løyvemyndighet, alternativ til taksametre, og å slå sammen løyvekategoriene for drosje, selskapsvogn og transport av funksjonshemmede. Hverken den gjeldende, eller den foreslåtte reguleringen helt i ytterkantene av hva en finner av drosjereguleringer internasjonalt. Den gjeldende reguleringen i Norge er eksempelvis langt mer åpen for nyetableringer enn de kjente 'medaljong-systemene' (som de gule drosjene i New York). Med et fortsatt krav om taksameter, gitt at kjøredata fortsatt lagres og en stor del av omsetningen skjer med kort, vil det være et stykke igjen til de helt uregulerte markedene selv om disse nærmer seg.

Drosjeregulering i byområder har noen utfordringer uavhengig av tid og sted. Dette inkluderer blant annet at tjenesten er så enkel og intuitiv å tilby at den tradisjonelt har tiltrukket seg mange mindre seriøse aktører. Disse kommer i hovedsak til gate- og holdeplassmarkedene og i mindre grad til delmarkedene for bestilte turer. Samtidig gjør sosiale medier og andre digitale plattformer at det nå er langt enklere å etablere seg utenfor det regulerte markedet enn tidligere, også i delmarkedet for bestilte turer. I tillegg til dette kommer ridesourcing-selskapene, som Didi, Grab, Lyft, Ola og Uber, som er en historie for seg selv.

5.2 Diskusjon/perspektiv

Holdeplasser

I intervjuene som er gjennomført i arbeidet med denne rapporten, har det kommet fram et par problemstillinger som er særlig aktuelle i Oslo og i noen grad i andre norske storbyer. Det går på at holdeplassene i byen, ved knutepunkter som jernbanestasjoner, båtanløp (både regulære anløp og cruiseanløp) og flyplasser er svært viktige for drosjenæringa i dette området. I tillegg er praiing på gata et stort marked. Dette gjelder særlig der drosjeholdeplasskapasiteten er begrenset, som er tilfelle i Oslo sentrum. Som vist i kapittel 4 utgjør holdeplass- og gatemarkedet i Oslo i overkant av en åttendel av den samlede omsetningen for drosjer i Norge. Det er et betydelig marked. Dette er de vanskeligste markedene å regulere og der konkurransesituasjonen er svakest. Dette kommer særlig av at interaksjonen mellom kunde og drosje skjer hurtig der og da, gjerne i en trafikk situasjon. I tillegg er det slik at en bil som står på rett sted til rett tid vil framstå som et tilbud, uavhengig av om dette er del av det formelle markedet.

Fra Oslos side har det særlig blitt trukket fram at det er for mange drosjebiler i sentrum, både i forhold til antall holdeplasser, men også i forhold til antall kunder. Konsekvensen av for mange drosjer sammenlignet med antall plasser på holdeplassene eller knutepunktene,

medfører at det blir opprettet uregulerte holdeplasser og at drosjer kjører rundt i gatene for å finne kunder. Dette virker også å være situasjonen i andre norske storbyer, uten at dette er studert i detalj i arbeidet med denne rapporten.

Studiene som ser på hvordan kundene velger mellom drosjer på holdeplassene finner, som Kolesnyk og Mengshoel (2011) og en rekke andre studier, at kundene i liten grad klarer å skille mellom ulike tilbydere, at disse kundene som regel er lite prisbevisste, og at de har vansker med å orientere seg i markedet. Dette har vært en drivkraft for økte drosjepriser i Norge fra opphevingen av maksimalprisforskriften i de større byene i Norge¹⁸ fra mai 2000.

Utviklingen fra år 2000 viser at prisene i de største byområdene i Norge er høyere enn i resten av landet og at varierer mer enn i landet forøvrig. I Oslo varierer prisene også betydelig mellom sentralene, og de sentralene som i hovedsak står på holdeplassene eller søker gateturer har høyere priser. Enkelte sentraler skiller, i alle fall delvis, mellom priser for turer bestilt på holdeplass, og bestilte turer. Turene fra holdeplass eller gata er dyrere. I sum peker dette i retning av at Douglas (1972) og Shreiber (1975) sine økonomiske argumenter for å regulere pris og adgang til drosjetransport fra gate og holdeplasser, ikke er i strid med norske erfaringer. Motargumentet ble fremmet av Coffman (Coffman og Shreiber, 1977) og Williams (1980). Med henvisning til regulerte leiepriser i boligmarkedet, minimumslønn og jordbrukssubsidier argumenterer disse for at pris og kvantumsregulering skaper grunnrente og derigjennom et økonomisk effektivitetstap. Hvis vi bare ser på de norske erfaringene kan ikke dette argumentet kategorisk avvises, men det er heller ikke styrket. Hovedforskjellen mellom disse argumentasjonene går i mindre grad på beskrivelsen av hva som faktisk skjer, enn på om denne utviklingen er i samfunnets interesse eller ikke.

Teoretisk er det mulig at en løsning med flere biler, høyere priser og lavere lønninger er en mer effektiv (i den økonomiske betydningen av ordet), løsning, enn en løsning med lavere priser, færre biler og høyere lønninger. Basert på norske erfaringer er det liten tvil, om at markedsløsningen, med en mild praktisering av behovsprøvingen og frihet til sentralene til å sette priser for gate- og holdeplassmarkedene medfører flere biler og høyere priser enn det som ville vært tilfelle med en strengere praktisering av behovsprøvingen og prisregulering. Dette har også vært erfaringene i Finland, som nylig deregulerte prissettingen (Keto-Tokoi, 2019), og Nederland som deregulerte prissettingen i 2000 (Baanders og Canoy, 2010).

I forlengelsen av dette vil vi forvente at denne effekten vil tilta med mindre prisregulering som følge av flere sentraler. Samtidig kan det forventes dårligere lønns- og arbeidsvilkår, enn det som vil være tilfellet med prisregulering og strengere behovsprøving. Spørsmålet er om bedre tilgjengelighet, flere sysselsatte (med lavere lønner) og et kvalitetsmessig mer heterogent tilbud er goder som oppveier for dette på samfunnsnivå. I tillegg oppstår det spørsmål om kostnader knyttet til inndrivning av skatter og avgifter, samt andre kontrollkostnader som vil øke når antallet aktører i markedet øker.

Lønns- og arbeidsvilkår

Det er et stort sprik i omsetning og lønn per time i dagens drosjemarked. Det er i dag mange sjåfører og løyvehavere som ikke har tilgang til flere delmarkeder. De som har tilgang til flere delmarkeder er ofte de samme som har en akseptabel lønn og gode arbeidsvilkår. De som i hovedsak kjører fra gate- og holdeplassstjener ofte lite selv om de arbeider mye og med lange dager. En stor andel av dem som har en akseptabel lønn er tilknyttet

¹⁸ Fritak fra maksimalprisforskriften ble gitt der hvor det var grunnlag for at flere sentraler. Konkurransen mellom disse skulle presse ned prisene.

store sentraler, med en betydelig andel bestilte turer. De som tjener dårlig står i hovedsak på holdeplasser, eller kjører fram og tilbake i sentrumsgatene for å finne kunder. Forklaringen på lav lønnsomhet og tilhørende lav lønn, er i alle fall delvis at tilbudet ikke blir borte når etterspørselen er lav. Dette er et funn som er gjort flere steder i faglitteraturen som bekreftes av intervjuene. Det kan også illustreres av søkningen til å ta ut nye drosjeløyver i Danmark, som i likhet med dagens situasjon i Norge har et system med behovsprøving og god (kanskje bedre) tilgang på arbeidskraft. Antall søkere om nye løyver er svært stort (44 372), sett i forhold til antall nye løyver som blir delt ut. Det blir delt ut 150 nye løyver i kvartalet i en treårs periode (Norges Taxiforbund, 2018).

Vi har sett at aktører i Oslo peker på at det var betydelig bedre tilgang på gode sjåfører for bare noen år siden, sammenlignet med dagens situasjon. Dette kan henge sammen med at arbeidsledigheten har gått ned. Fra drosjenæringas side blir det påpekt at det er relativt lite å tjene på å kjøre som drosjesjåfør. Det å kjøre lange arbeidsdager med lav lønn er ikke attraktivt i dagens arbeidsmarked. Samtidig er det fremdeles tilgang på arbeidskraft. I Oslo-området har det i stor grad blitt rekruttert personer med forholdsvis kort oppholdstid i landet og få andre tilgjengelige yrker å velge. Mange av dem som i dag er tilknyttet næringa, men har mulighet for alternative jobber slutter. Samtidig er det ikke nok å gjøre for de resterende. Disse ender opp med å kjøre lange dager, med få kunder, ettersom alternativet deres ofte er å gjøre ingenting og å få støtte av NAV.

I Oslo Taxi er det nok å gjøre og høye nok priser til at en kan få en bra omsetning dersom en står på. En høy omsetning betyr imidlertid også her lange arbeidsdager. Drosjesjåførene mente at de i dag hadde arbeidsdager på mellom 12 og 14 timer for å oppnå samme inntekt som de for noen år siden tjente inn på en åtte til ni timers dag. Sjåførene arbeider også nesten hver helg da prisene og kundegrunnlaget er større i dette tidsrommet enn vanlig hverdag og kveld.

Alle vi har intervjuet har pekt på at prisnivået burde reguleres og at toppsatsene burde settes til et lavere nivå enn det som er tilfellet med dagens takster. Gitt dagens situasjon, med konkurranse om å tiltrekke seg flest løyvehavere, presses drosjeprisene opp. Likevel er det flere løyvehavere som får økonomiske problemer. Dette forklares i hovedsak med at flere løyvehavere mangler nødvendig kompetanse for å drive en bedrift, som et enkeltpersonforetak er. En beskrivelse er at løyvehaverne fort havner i 'kontantstrøm-fella' og får problemer med å sette av nok penger til å dekke MVA, skatt, lønn, forsikringer lån og avdrag. Dette blir forklart ved at de bruker penger fra omsetningen til å dekke andre økonomiske forpliktelser. Avhengig av hvilken sentral en er tilknyttet, kommer utbetalingene fra kortterminalene og kontraktskjøringa enten daglig, ukentlig, hver 14. dag eller hver måned. Felles for flere av beskrivelsene av den økonomiske situasjonen for løyvehavere, er at det blir pekt på at det er mange konkurser som kunne vært unngått, og at det er et behov for en økonomisk garanti knyttet til løyvene. Samtidig foreslås kravet om denne garantien opphevet av departementet (Samferdselsdepartementet, 2018).

Drivkreftene bak et høyt tilbud og en lav lønnsomhet i deler av drosjemarkedet, virker å være: 1) Manglende alternativer for sjåførene og løyvehaverne til å livnære seg med noe annet enn å kjøre drosje – alternativet er å være uten inntekt eller oppsøke NAV. 2) Manglende kompetanse til å drive næringsvirksomhet, inkludert kortsiktighet – hvor løyvehaveren ender opp med å ikke klare å sette av nok midler fra omsetningen til periodiske utgifter. 3) Lønnsstrukturen – lønnen til sjåførene er en andel av omsetninga, eller drift som selvstendig næringsdrivende. Lønnsstrukturen gjør at det i praksis ikke koster løyvehaveren noe å ha en sjåfør ansatt og stående en time ekstra da det påløper lønnskostnader først når en kunde setter seg inn i bilen. Dette kan løses ved å endre lønssystemet i markedet fra dagens rent provisjonsbaserte system, til en lønn som er en kombinasjon av fastlønn/timelønn og provisjon. Det betyr at en går fra at den som kjører

kun får lønn som andel av omsetningen, til at de betales en sats per time, kombinert med en andel av omsetningen. Dette vil også kunne regulere antall ansatte sjåfører da man relativt raskt vil erfare at det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt at sjåfører er ute på tider av døgnet hvor trafikkgrunnlaget er for dårlig til å dekke sjåførens lønn og sosial kostnader. Samtidig løser ikke dette hele problemet, fordi mange av løyvehaverne i hovedsak kjører selv.

Lønns- og arbeidsvilkårene i drosjenæringa virker å henge sammen med hvilke alternativer personene som er aktive i næringa har i arbeidslivet ellers. I dag er virkemidlene for å holde lønns- og arbeidsvilkårene anstendige en kombinasjon av behovsprøving, tariffavtale og takster. Ingen av disse virkemidlene treffer særlig godt. Behovsprøvinga er utilstrekkelig, fordi biler i veldig liten grad blir tatt ut av markedet når det er lite å gjøre. Dette kunne (delvis) vært løst med reserveløyveordningen, men denne er i praksis avskaffet i Oslo. Tariffavtalen gir ingen fast lønn, og en stor del av de som kjører er uansett ikke dekket av tariffavtalen fordi de er selvstendig næringsdrivende. En økning i takstene gir økt omsetning på kort sikt, mest for den som setter opp takstene først, og særlig på gatemarkedet. Samtidig bidrar økning i takster til lavere etterspørsel på sikt og derigjennom lavere kapasitetsutnyttelse for alle drosjene – fordi kundene i hovedsak forholder seg til 'taxi' og ikke den enkelte tilbyder. En prisøkning hos én sentral, resulterer i en etterspørselsreduksjon for alle løyvehaverne tilknyttet alle sentralene. Dette er et vanlig insentivproblem.

Uten behovsprøvinga vil flere ta ut løyve. Det er allerede i dag lange søkerlister på drosjeløyve i Oslo. I hovedsak forventes de fleste nye løyvehavere å kjøre på gate- og holdeplassmarkedet. For tilbydere i dette delmarkedet er det mest naturlig å være selvstendig næringsdrivende, med lavest mulige kostnader, med andre ord i den grad det vil være mulighet for å ikke være tilknyttet en sentral og om mulig, unngå taksameter. Insentivene peker da videre i retning av å sette prisen så høyt som mulig. Men det er liten grunn til å forvente at lønnsomheten går opp, fordi dette blir mer enn kompensert av økt ventetid. Antagelig er den direkte effekten av behovsprøving som reguleringsform på lønns- og arbeidsvilkårene begrenset. Men virkningen av antallet biler i markedet er svært viktig. Det synliggjøres blant annet under Ramadan, hvor tilbudet av biler i gatemarkedet går ned i Oslo og utnyttelsesgraden og lønnsomheten går opp.

Skal en heve lønnsnivået, må utnyttelsesgraden opp, eventuelt må det offentlige gi tilskudd. Utnyttelsesgraden kan økes enten ved å redusere antall biler eller ved å redusere antall timer bilene er i trafikk. Dette kan gjøres enten ved å regulere antall biler ned i Oslo (en reell behovsprøving) som foreslått av Bymiljøetaten (2018) (eller strengere), øke kompetansekravene (slik at færre kvalifiserer seg), detaljregulering av kjøremønstrene lokalt, eller ved å endre krav om organisasjonsform og parallelt innføre kjøre- og hviletidsbestemmelsene og en minstelønn per time samt innføre maksimalpriser. Alle disse forslagene krever en betydelig markedsinngripen fra sentrale- og lokale myndigheter. En frikonkurranseløsning vil forventes å peke i retning av økt press på lønns- og arbeidsvilkår, både på gate- og bestillingsmarkedene.

Konkurranse om alternativ bruk av bilene (i ulike delmarkeder)

I norske byer har det ved gjentatte anledninger vært anbud, særlig på pasienttransport, hvor vinnende tilbyder ikke har klart å levere oppgitt kapasitet til oppgitt pris. Dette gjelder også enkelte deler av TT-transporten i Oslo. I hovedsak blir dette forklart med ansvarsfordelingen mellom sentralene, løyvehaverne og sjåførene. Dette er særlig aktuelt når sentralen ikke er eid og styrt av løyvehavere. Sentralene har i dag begrensede muligheter til å instruere løyvehaverne i hva de skal gjøre. De har myndighet til å pålegge førerne kjøreplikt, men begrenset mulighet til å håndheve dette. Sentralene frykter løyveflukt til konkurrerende drosjesentraler dersom kjøreplikt innføres. Tilsvarende har løyvehaver begrenset mulighet

til å observere en ansatt sjåførs valg. I hovedsak er løyvene den økonomiske enheten for operative beslutninger, mens det er sentralene som er kontraktspart, med blant annet helseforetakene. En situasjon som kan oppstå ved en slik organisering og lave takster på anbudskjøringen er at en tur blir innmeldt på systemet, men uten at noen sjåfører ønsker å ta turen. Bilførerne, enten det er ansatte sjåfører eller løyvehaver, oppfatter at det er mer økonomisk gunstig å vente på en fullpris 'taksameteretur' enn å kjøre en kraftig rabatterte kontraktstur. Konsekvensen av dette systemet er at kunden og oppdragsgiver ikke får levert den transporttjenesten de har krav på. Denne situasjonen er mulig å unngå, enten ved at sentralene får mer myndighet over løyvehaverne, for eksempel gjennom økt bindingstid, altså at tiden løyvehavere forplikter seg å være tilknyttet en sentral øker, eller at kontraktene omdefinieres til å betale for kapasitet og å sette krav om timelønn for de som skal kjøre, tilsvarende det som vil være tilfellet for turvogn.

I distriktene er utfordringen med kontraktkjøring i større grad fravær av kapasitet. Det er få eller ingen alternative tilbydere på anbudspakkene, og tilgjengelig bilkapasitet er satt. Er alle bilene låst til skolekjøring, kan ingen kjøre pasienter eller motsatt. Det kan derfor stilles spørsmål ved om dagens anbudsorganisering er en riktig måte å organisere slike kjøp på, særlig der antall potensielle tilbydere er lavt og tilkjøringskostnadene betydelige jf. (Aarhaug, 2015).

Det er også påpekt at en del private turer, fastpristurer og forhåndsbestilte turer blir valgt bort av sjåførene, til fordel for å stå på holdeplass. Det gjelder særlig biler tilknyttet sentraler med betydelig differanse mellom pris på bestilte turer og taksameterpris. Dette kan løses ved å gi sentralene mer makt over de som kjører, noe som ble pekt på som en løsning av noen av våre informanter.

Sentraler

I dagens drosjeregulering bestemmer den enkelte fylkeskommune om det skal opprettes drosjesentraler. Sentralene har flere ulike funksjoner og regelverk å forholde seg til. I hovedsak er disse lokale. Oslo har en egen lokal drosjeforskrift fra 2013 som ble utformet med hensikt å rydde opp i mange av de problemene som eksisterte i drosjenæringa. Sentralene i Oslo har ulik organiseringsform og eierstruktur. Oslo Taxi er eid av nesten alle tilsluttede løyvehavere, mens andre sentraler er eid av én løyvehaver (som Bytaxi) eller en kombinasjon av løyvehaver(e) og investorer (som Christiania Taxi), eller av rent (utenlandske) investorer (som Norgestaxi).

Sentralene fungerer som en merkevare utad for løyvehaverne. Det er sentralenes navn som står på bilene og taklampa. For bestilte turer fungerer sentralene som formidlere, enten direkte ved at kundene ringer sentralen eller bestiller via callsenter, sentralens app, annen elektronisk bestilling, eller indirekte ved at sentralen inngår avtale med andre sentraler eller tjenesteleverandører for å tilby slike tjenester (som Mivai). Sentralene fungerer også som kontaktpunkt for hittegods, klager osv. fra publikum, og for kontrollvirksomhet fra løyvemyndigheter, politi, skattevesen, SSB med flere. Sentralene lagrer også data fra taksameterene som årlig sendes løyvemyndigheten og skattemyndighetene. I tillegg har mange sentraler en del ekstrafunksjoner, som støtte for løyvehaverne, som regnskapskontor eller formidler av regnskapstjenester, vaktordninger og sosiale funksjoner for sjåfører og løyvehavere.

Sentralene er viktige i organiseringen av bestillingsmarkedene og kontraktmarkedene. De kobler sammen tilbydere og etterspørre som ikke er på samme sted til samme tid. I denne koblingsfunksjonen ligger det store nettverksøkonomiske effekter. Disse er imidlertid langt mindre diskutert i den akademiske litteraturen enn gate- og holdeplassmarkedene. Noe av

forklaringen er antagelig at markedssviktene er færre, at disse markedene internasjonalt ofte blir regulert uavhengig av drosjene som opererer på gate og holdeplasser.

I Norge er det først og fremst SNF (Hong, 2012, Brunstad mfl., 2012) som siden 2000 har skrevet om konkurranse mellom sentraler på et mer prinsipielt grunnlag. Samtidig har konkurransen mellom sentralene inngått som en mindre del i de fleste regionale analysene som har med praktiseringen av behovsprøvingen å gjøre. Funnene fra denne litteraturen er i hovedsak at det er svært vanskelig for små sentraler å konkurrere med den største sentralen. Dette gjelder både med hensyn til å være attraktiv for løyvehavere, og når det gjelder å være attraktiv for kundene og for å kunne levere tilbud til offentlige anbud. Funnene peker også i retning av at markedene i hovedsak er lokale slik at sentral som har biler i nabobyen i liten grad er en relevant tilbyder. Dette peker i retning av behov for å regulere sentralenes markedsrett eller å legge til rette for at forhåndsbestillinger skjer på en sentralovergripende måte fordi kundene vektlegger tilgjengelighet høyere enn pris (jf. Mivai). På den andre siden oppgir de fleste sentraler at de opplever at det subsidierte rutegående kollektivtilbudet er deres hovedkonkurrent, ikke de andre drosjesentralene. Dette peker i retning av at regulering av drosjesentraler bør ses i sammenheng med tilbudet av og reguleringen av andre transportmidler. Det kan også bety at markedsdominans i dette delmarkedet er et mindre problem ved at konkurransen i større grad er intermodal.

I kontraktmarkedene er det sentralene som leverer tilbud og som konkurrerer. For konkurranse i disse delmarkedene er det altså nødvendig med flere sentraler som er tilstrekkelig store til å levere tilbud.

Argumentene for et krav om sentraltilknytting viser til forhold som er helt reelle i en norsk by som Oslo. I hovedsak å motvirke enpersonsaktører i gate og holdeplassmarkedene, men også argumentasjon om et gjenkjennbart kontaktpunkt og kontrollmuligheter. Dette blir påpekt i intervjuene, og har tidligere blitt påpekt fra løyvemyndighetenes side. Argumentene mot, er usikre. Det er opplagt at andre aktører enn sentraler kan formidle turer, men det er ikke opplagt at å fjerne det etableringshinderet kravet om sentraltilknytning utgjør, er verdt mer enn de økte kontrollkostnadene forbundet med å kontrollere enkeltstående løyvehavere.

Kontroll

Det er liten grunn til å tro at de som driver persontransport utenfor rute verken har bedre eller dårligere skattemoral enn resten av befolkningen. Erfaring fra Oslo viser at aktiv kontroll og bedre kontrollmuligheter har medført at det er vanskeligere å komme unna med overtramp, som skattesvindler og trygdejuks jf. (NØF, 2018), noe som igjen kan antas å virke positivt på seriositeten i bransjen.

Drosjenæringa var tidligere svært vanskelig å kontrollere. Det var mange små aktører, mye kontanthåndtering, en lite transparent prisstruktur og lett manipulerbare måleinstrumenter. Dette er ikke lengre tilfellet. Data om hver enkelt tur, inkludert tid, sted og distanse blir lagret, sammen med informasjon om hvem som kjørte og med hvilken bil. Dette blir kartlagt gjennom taksametrene som blir kontrollert av Justervesenet. Dataene blir lagret av sentralene, som kontrollerer dem både av egeninteresse og som en del av sin rapportering til myndighetene. Dette har en direkte kostnadsside for drosjene, i form av avgifter for kontroll og krav om sentraltilknytning. Samtidig medfører dette økt skatteinngang, reduserte kontrollkostnader for myndighetene og et mer ordnet arbeidsliv.

Om noe, peker erfaringene fra liberaliseringen i Sverige i retning av økt behov for kontroll og kontrollmekanismer, om en går bort fra adgangsreguleringen (SOU, 2016).

Ut i fra intervjuene synes kravet om løyvegaranti å være et godt tiltak for å beskytte kreditorer, inkludert offentlige myndigheter som skattemyndighetene. Kompetansekrav, og

dokumentert kunnskap om det å drive som selvstendig næringsdrivende, framstår som tiltak som blir viktigere dersom ansiennitets-kravene bortfaller. Krav til økt kompetanse, særlig om økonomistyring, ble påpekt i flere intervjuer som viktig.

5.3 Alternative reguleringer

For å kunne diskutere alternative reguleringer på en mer enhetlig måte har vi utarbeidet fire scenarioer for å illustrerer hvordan ulike strategier løser ulike problemer og gir ulike utfordringer. *Scenario 1*, beskriver en situasjon med oppheving av muligheten for å gjennomføre en lokal antallsregulering (behovsprøving), krav om enkeltpersonforetak og sentraltilknytning, merking av kjøretøy, og en liberalisering av taksameterplikten, (en syntetisering av forslaget som ble lagt ut til høring i oktober 2018). *Scenario 2*, er en situasjon kjennetegnet ved delvis oppheving av behovsprøving, og krav om selskapsform, men videreføring av krav om sentraltilknytning, merking av kjøretøy og en strengere taksameterordning og prisregulering, (en sammensetting av de danske omreguleringene, men inkludert en mer kvalitetsorientert løyvetildeling). *Scenario 3*, beskriver strengere behovsprøving, videreføring av dagens ordning med løyver og sentraler, men en strengere regulering av antall sentraler, og en maksimalpris. *Scenario 4*, beskriver en situasjon uten behovsprøving, men med en timebasert tariff, krav om AS som selskapsform og løyver som eies av sentralene og minimumsstørrelse for sentralene.

Dagens situasjon. Delvis behovsprøving, prissetting i markedet, relativt liberal praksis for opprettelse av sentraler, lave kompetansekrav for sjåfører og løyvehavere.

Disse ulike scenarioene er sammenlignet med hensyn til kundenes opplevelse av markedet på gate- og holdeplass, bestilte turer og kontraktmarkedet. I scenarioene vurderes også reguleringens effekt på lønns- og arbeidsforholdene for sjåførene, og myndighetenes mulighet til å føre kontroll med næringa (i praksis å kreve inn skatter og avgifter, men også å etterprøve andre avvik, som kjøring med et kjøretøy med reelle utslipp i en nullutslippsone osv.). Scenarioene er diskutert ut i fra forventede konsekvenser i markedet i Oslo.

5.3.1 Scenario 1 - Oppheving av krav til foretaksform, behovsprøving og sentraltilknytning

Det finnes mange måter å organisere drosjevirkosomhet på. Noen alternativer framstår som mer aktuelle enn andre. Et spørsmål er hvilken fordeling en vil få på de ulike delmarkedene. I dette scenarioet antas en oppheving av behovsprøvingen, krav om enkeltmannsforetak og sentraltilknytning. Altså at en i tillegg til endringene som ble gjennomført i Sverige, ikke har anledning til lokale krav om 'redovisningscentraler' (som tilfellet er i Sverige), minimums antall biler for en løyvehaver eller maksimalpriser.

Vi starter med å anta at hovedtendensen vil være en økt differensiering, i tråd med erfaringene fra Sverige.

Gate- og holdeplass

Hovedtendensen her forventes å være at en i stadig større grad går over til minst integrerte selskap, det vil si selskap hvor ansvar, kostnader og beslutninger fordeles på lavest mulig nivå. Med andre ord at de ligger på løyvehaver og sjåfør. Vi forventer lavere kvalitet på kjøretøy og mindre kvalifisert personell i tråd med erfaringene internasjonalt (Sverige før innføringen av kvalitets- og prisregulering framstår som et eksempel). Samtidig som dette skjer, er det forventet at etterspørselen for dette delmarkedet som helhet blir stadig mindre, ettersom informasjons- og bestillingsapper blir stadig mer utbredt og det vil være mer attraktivt å kjøre turer som er formidlet via disse enn å vente på holdeplassene. Samtidig forventes ikke tilbudet å falle tilsvarende. Informasjonsasymmetrien gjør at er gatemarkedene uoversiktlige, og at det kan la seg gjøre å ha en forretningsmodell som i hovedsak går på å utnytte kundenes manglende evne til å skille mellom ulike typer tilbydere. Alternativene er da enten å tilby noe som framstår som synlig høyere kvalitet til en høyere eller forutsigbar pris, eller å i større grad knytte seg til formidlere av forhåndsbestilte turer. Her vil det være et spørsmål knyttet til taksameter. Om det ikke er taksameterkrav, vil de som har mest å tjene på å ikke ha en etterprøvbart taksameterløsning være de som opererer på disse segmentene. Dette peker i retning av høyere priser for publikum og en overgang til svart økonomi, men at denne delen av markedet blir redusert på grunn av informasjons- og bestillingsapper.

Bestilling

For kundene som bestiller drosje, framstår den største usikkerheten i utfallet i å være om, eller i hvilken grad bestilte turer vil være statistisk registrerbare og etterprøvbare for skattemyndighetene, kombinert med i hvilken grad kvalitetskrav, som kjøreseddel og kjøretøytekniske krav blir håndhevet. Om taksameterkravene blir lempet på er det rimelig å anta at det blir betydelig vanskeligere å håndheve skatt og avgiftskrav for turer formidlet via andre aktører enn sentraler. Hovedretningen for dette scenarioet er lavere priser for publikum, men også en overgang til svart økonomi. I hvor stor grad dette skjer, vil antagelig avhenge av hvilke krav som settes til aktørene. Scenarioet peke mer i retning av en differensiering i tilbudet publikum stå overfor. Differensieringen vil gå mellom ikke-dedikerte biler og selvstendige enebilsaktører på deltid på den ene siden og store aktører med høy kvalitet på den andre.

Kontrakt

For kunde på kontraktmarkedene vil en fjerning av kravet om sentraltilknytning, sammen med adgangsreguleringen, antagelig føre til en profesjonalisering. Kanskje i retning av mer integrerte selskap. Dette vil avhenge av hvordan kravene til betaling av de ansatte blir formulert i anbudsdokumentene. Aktører som i dag ikke opererer som drosjesentraler, tur- eller busselskaper, forventes ikke etablere seg i dette markedet. Dette kan bety at konkurransen om kontraktene blir bedre i byer, og dårligere i distriktene.

Lønns- og arbeidsforhold

Hovedforventningen er en overgang til færre ansatte sjåfører og flere som opererer som selvstendige løyvehavere. Forventningen er at antall aktører, både formidlere og utøvere, vil øke. Etterspørselen i markedet forventes å øke noe, særlig generert trafikk i bestillingsmarkedet, men ikke like mye som tilbudet forventes øke. I sum betyr dette at det blir flere aktører som kjemper om et begrenset marked. Dette peker igjen i retning av økt press på å ta snarveier, for å få økonomien til den enkelte aktøren til å gå rundt. Det vil si en økt tilbøyelighet til å kjøre svart.

Kontroll

Forventningen er at mulighetene for å drive kontroll av virksomheten, både med hensyn til økonomisk seriøsitet, men også bruk av forskriftsmessige kjøretøy, overholdelse av miljøkrav og så videre, blir vanskeligere. Dette gjelder både for publikum, som vil ha større utfordringer i å skille mellom en lovlig og en ulovlig aktør, og for myndighetene som vil ha flere aktører å forholde seg til.

Oppsummert

Forventningen i scenario 1 er at volumet transport øker, kundene blir tilbudt mer transport og kjøper mer. Samtidig forventes det at prisene på gate- og holdeplasssturer øker. Lønns- og arbeidsvilkårene blir dårligere. Prisene på turer bestilt via en sentral eller annen turformidler forventes å falle og å bli mer differensierte. I hvilken grad disse effektene fanges opp i statistikk over aktivitet og omsetning, avhenger i stor grad av i hvilken grad det vil være mulig å kjøre utenfor den regulerte økonomien. Antagelig vil det være en dreining i etterspørselen fra gate- og holdeplasssturer til turer bestilt via en formidler. Det er store spørsmål knyttet til håndheving av reguleringer knyttet til skatter, avgifter og miljøkrav. Lokale utfordringer, som lite tilgang på holdeplasser, og generell knapphet på areal i sentrum, blir vanskeligere å adressere med lokale reguleringer.

5.3.2 Scenario 2- Utvalgte momenter fra dansk og svensk modell

En alternativ løsning til regjeringens forslag er å plukke litt fra de danske og svenske reguleringene, med utgangspunkt i hvordan disse fungerer i Stockholm og København. Her er forslaget å ha en plikt til sentraltilknytning og å sette en minimumsstørrelse på sentralene (redovisningscentral) som i Stockholm (i København er antallet sentraler regulert) og å innføre en bindende maksimalpris som i København, som er en litt strengere maksimalpris, enn det som blir praktisert i Stockholm (i Stockholm er det egentlig ikke en maksimalpris, men det er en jamførpris, som det er pålagt å informere om og som ikke kan være høyere enn et visst beløp). Samtidig innebærer løsningen at det er krav til taksameter som i Danmark (det er litt strengere krav til taksametrene i Danmark enn i Sverige) og strengere kvalifikasjonskrav for førere enn dagens krav. I tillegg er det ingen behovsprøving, og heller ingen krav til enkeltpersonforetak som selskapsform.

Gate- og holdeplass

En minimumsstørrelse på sentralene (for eksempel 50 drosjer) vil dempe de negative effektene med 'friåkare' som man observerte i Sverige de første årene etter at antallsreguleringen ble avskaffet der. En maksimalpris, på et nivå som ikke er veldig avvikende fra dagens maksimalpriser, vil antagelig øke bruken av drosje på gate og holdeplass noe, men effekten vil være å gjøre tjenesten mer publikumsvennlig. Det blir vanskeligere å velge feil, fordi alternativene blir bedre. Løyvehaverne vil ikke ha mulighet til å sette sentralene, selv ikke de små, opp mot hverandre og derigjennom presse opp prisene.

Bestilling

I bestillingssegmentene vil effekten være at det blir mulig å etablere alternative tilbud dersom en har tilgang på tilstrekkelig kapital. En vil kunne etablere en ny sentral, subsidiere løyvehavere i tilstrekkelig antall til at en kan etablere et konkurrerende tilbud, fordi antallsbegrensningen er tatt bort. Samtidig er de negative effektene av et eventuelt monopol på

turformidlingssiden dempet av maksimalprisen. Det er derfor begrenset mulighet til å ta ut markedsmakten i høyere priser.

Kontrakt

Kontraktmarkedet forventes å bli mindre berørt av en slik regulering. Hovedforskjellen sammenlignet med dagens situasjon vil være at forhandlingsmakten mellom løyvehaverne og sentralene forskyves i favør av sentralene, ved at løyvehaverne i denne situasjonen har mindre å tjene på å bytte fra en sentral med en kontrakt. Alternativet, som er å stå på gata, er også på kort sikt mindre attraktivt. En sentral som tilbyr en høyere utnyttelsesgrad vil framstå som mer attraktiv.

Lønns- og arbeidsforhold

Sammenlignet med dagens situasjon, er det usikkert hvordan dette vil slå inn på lønnsnivået. At utnyttelsesgraden forventes å øke, peker i retning av et høyere lønnsnivå. Samtidig er forventningen at flere vil søke seg til å kjøre drosjer. Hvilken av disse effektene som vil være sterkest, er vanskelig å si.

Kontroll

Taksameterkrav, som i Danmark, vil gjøre at det fortsatt vil være vanskelig å kjøre svart, og antagelig vanskeligere enn i dag. Dette peker i retning av reduserte kontrollkostnader for myndighetene, men økte kontrollkostnader for aktørene. Spørsmålet i en slik situasjon er hvordan kvalitetskravet skal håndheves.

Oppsummert

Scenario 2 demper de negative effektene som forventes i scenario 1. Sammenlignet med dagens situasjon forventes scenario 2, i likhet med scenario 1, å gi et økt tilbud, men med mindre overgang vekk fra gate- og holdeplassmarkedet. Behovet for lokal regulering av holdeplasser og bytrafikk opprettholdes. De negative effektene på lønns- og arbeidsforhold og mulighetene for kontroll forventes å bli vesentlig mindre i scenario 2 sammenlignet med scenario 1, i hovedsak grunnet mer seriøse aktører, som en konsekvens av bedre mulighet for kontroll.

5.3.3 Scenario 3 – Strengere regulering

I scenario 3 er det innført en bindende behovsprøving, det vil si en antallsregulering hvor antallet drosjer reduseres når aktiviteten i markedet går ned og økes når aktiviteten i markedet går opp. Antallsregulering ut ifra arbeidsmengde, vil resultere i at det er driftsgrunnlag for kanskje 1 400 ordinære drosjebiler i Oslo i dag, så dette legges til grunn¹⁹. I tillegg innføres det en maksimalpris som er bindende (altså lavere enn de høyeste prisene i markedet i dag). Krav om enkeltpersonforetak som driftsform videreføres med fortsatt krav om løyvegaranti. Antall sentraler reguleres strengere enn i dag. Krav om sentraltilknytning og taksameter videreføres. Kompetansekravene og vandelskravet fra politiet til sjåførene og løyvehaverne blir strengere enn i dag

¹⁹ Tallet 1 400 tas som et eksempel, basert på forslag fremmet i intervjuene, og en sjablongmessig vurdering av markedsutviklingen siden 1998.

Gate- og holdeplass

Forventningen er at pris i disse markedene vil være lik taksameterpris, men at utnyttelsesgraden på bilene vil være vesentlig høyere. Bilenes ventetid på holdeplassene går ned. Prisene på holdeplass går ned. Kvaliteten på bilene som står på holdeplassene forventes gå opp. Tilbud forventes å være tilnærmet lik etterspørsel med unntak av noen timer, natt til lørdag og natt til søndag.

Bestilling

Det blir lite endring fra i dag, for publikum. Antagelig kan det bli et noe dårligere tilbud på fastprisavtaler, siden insentivene for å tilby tilbudsturer i stedet for å ha tomkjøring går ned. Samtidig vil flere biler reelt være tilgjengelig for forhåndsbestilling, enn i dagens situasjon, fordi flere vil tilknyttes større sentraler. Da vil gjennomsnittlig ventetid for en bestilt drosje gå ned.

Kontrakt

Scenario 3 har en usikker effekt på kontraktmarkedet. Det blir antagelig redusert konkurranse på offentlige kontrakter som følge av færre tilbydere. Spørsmålet er knyttet til i hvilken grad drosje blir erstattet av tilbud med andre typer kjøretøy for kontraktkjøring. Forhandlingsmakten forskyves fra sentralene til løyvehaverne, fordi kapasitet blir mer kritisk på kontraktmarkedene. Dette peker i retning av økte priser isolert sett, men avhengig av hvilke restriksjoner som blir lagt på antall sentraler og overgang mellom sentraler.

Lønns- og arbeidsforhold

Det forventes en klar forbedring i lønns- og arbeidsforholdene. Høyere utnyttelsesgrad gir bedre lønn og kortere arbeidsdager. En reell behovsprøving vil også gjøre risikoen forbundet med å investere i biler lavere.

Kontroll

Kontrollutfordringene vil antagelig være noe lavere enn i dag, men dette avhenger av hvilke krav som stilles til taksametrene.

Oppsummert

Scenario 3 framstår som mer attraktivt enn scenario 1 og 2, for drosjenæringa, men litt mindre attraktivt for publikum enn scenario 2, ved at det kan oppstå kapasitetsproblemer enkelte netter og at prisnivået holdes på dagens nivå. Samtidig dempes dette av at kvaliteten forventes å øke. For offentlige kjøpere av drosjetjenester er dette scenarioet mer usikkert. Kvaliteten forventes å øke, men prisene forventes å ligge på dagens nivå, avhengig av konkurransen mellom sentralene.

5.3.4 Scenario 4 – Ansatte sjåfører og integrerte selskap

Scenario 4 er satt sammen av momenter som har blitt foreslått av drosjesjåfører (ikke løyvehavere) i intervjuer foretatt i arbeidet med denne rapporten, samt Aarhaug mfl. (2012) og Aarhaug mfl. (2015). Dette inkluderer å innføre kjøre- og hviletidsbestemmelser for drosjetransport med liten bil. Videre foreslås det et alternativt lønssystem, med en fastlønn per time, og en bonus for tid med passasjer. Det foreslås også en organisering uten løyvehavere, det vil si at sjåførene er fast ansatte, som sjåfører og sentralene (eller lignende)

er arbeidsgivere. I dette scenarioet er det ikke mulig å etablere seg som selvstendig næringsdrivende med under fem drosjebiler.

Gate- og holdeplass

For publikum vil det være redusert tilbud i lavtrafikkperiodene, altså færre virksomme drosjer som står og venter på holdeplass. Det kan muligens oppstå knapphet på biler natt til lørdag og natt til søndag, men ellers vil det være tilstrekkelig dekning. Risiko overføres fra sjåføren til bileier.

Bestilling

Liten eller ingen endring fra dagens situasjon. Det blir viktigere for sentralene å holde aktivitetsnivået (utnyttelsesgraden) på bilene oppe, slik at det blir mindre attraktivt å være sentral med fokus på gatemarkedet. Dette peker i retning av færre og større enheter, som burde gi et bedre tilbud på bestillingsmarkedet.

Kontrakt

Dette scenarioet gjør det å kjøre i kontraktmarkedet langt mer attraktivt enn dagens situasjon. Kontraktmarkedene med mer forutsigbare turer, vil bli foretrukket framfor venting på potensielt godt betalte turer på holdeplasser.

Lønns- og arbeidsforhold

Vesentlig bedre lønns- og arbeidsforhold. Inntektsrisikoen forskyves fra den som kjører til den som eier bilen. Et potensielt problem for arbeidsgiver er å kontrollere at biler som er påmeldt systemet faktisk tilbyr turer til publikum.

Kontroll

Det blir enklere å kontrollere fordi tilbudet er organiserte aksjeselskap av en viss størrelse. Dette gir færre kontrollpunkter. Samtidig er insentivene til å ta snarveier i beslutningene som tas på drosjenivå redusert. Sentralen kan ikke styre om sjåføren faktisk kjører og tar opp kunder, eller om de bare innkasserer timelønn. Lønn er ikke lenger direkte avhengig av transaksjonen fra den enkelte kunden. Skillelinjene mellom buss og drosje blir mer uklare. Dette kan gi utfordringer i grensdragningen mellom anbudsutsatt kollektivtransport og kommersiell kjøring, i likhet med ekspressbussmarkedet. Utfordringer for drosjeselskap som har forsøkt denne forretningsmodellen tidligere, peker i retning av at det vil være nødvendig med kontroll med bruk av innleid arbeidskraft og arbeidskontrakter.

Oppsummert

Scenario 4 er en situasjon som løser de utfordringene drosjenæringa har med lav lønn, og tilbud på dårlig betalte turer og er veldig godt tilpasset kjøring på kontrakter. Organiseringen blir tilsvarende slik som buss- og delvis turbilnæringa er organisert i dag. Fra løyvehavere har det blitt stilt spørsmål ved om en slik løsning vil medføre store utfordringer i å få sjåfører til å faktisk kjøre i gatemarkedet. Det vil også være en utfordring knyttet til etablering av selvstendig næringsdrivende, som vil undergrave et slikt system. Disse trenger ikke å forholde seg til et fastlagt lønssystem, og kan dermed tilby ledig kapasitet billigere på særlig på gatemarkedene, men også i bestillingsmarkedene dersom det åpnes for at bestillingene kan formidles via aktører som ikke selv eier biler. De negative sidene ved dette scenarioet kan antagelig reguleres ved å etablere en minstestørrelse.

5.3.5 Oppsummering scenarier

Scenariene som er beskrevet i 5.3 er ment som illustrasjoner på alternative grunnstrukturer som en drosjeregulering kan bygges på. Drosjemarkedene er såpass sammensatt, at ingen av disse løsningene er gode løsninger i alle delmarkeder. Det betyr ikke at alternativene i sum er like gode. Dette er forsøkt illustrert i tabell 5.1.

Tabell 5.1: Oppsummerende oversikt over scenarier.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Dagens situasjon
Gate- holdeplass					
Bestilling					
Kontrakt					
Lønns- og arbeidsforhold					
Kontroll					

Tabell 5.1. viser at scenario 1 kommer dårlig ut for publikum i gate- og holdeplass-markedet. Scenarioet framstår som mindre attraktivt med hensyn til lønns- og arbeidsforhold og kontroll, men godt ut med hensyn til publikum for bestilte kunder. Scenario 2 kommer ikke dårlig ut i noen kategorier, men er usikkert med hensyn på gate- og holdeplassmarkedene. Scenarioet kommer godt ut med hensyn til bestillingsturer med mulighet for flere biler, og for kontroll, med strengere krav, som gjør det enda vanskeligere å omgå regelverket enn i dag. Scenario 3, kommer godt ut for publikum på gate- og holdeplass-markedene, og greit ut for bestilling, grunnet usikkerhet om antall tilbydere og tilgjengelighet. Dette gjør også utfallet i kontraktmarkedene noe usikkert. Antagelig vil kjøperne møte høyere kvalitet til en høyere pris. Scenario 4 er usikkert for gate- og holdeplass-markedene, fordi det vil være dyrt å holde et tilbud oppe, om en skal betale de som står og venter. Dette er ikke i samme grad et problem for bestilte turer. For kjøpere at turer på kontrakt vil dette scenarioet være attraktivt. Det gjelder også for lønns og arbeidsforhold. Både scenario 2, 3 og 4 framstår som bedre enn dagens situasjon. Scenario 2 framstår som best for kunder for bestilte turer, scenario 3 framstår som best for kunder på gate- og holdeplass og scenario 4 framstår som best for de som kjøper drosjeturer på anbudskontrakter. I en samlet vurdering av disse blir spørsmålet hvilke kundegruppe som er viktigst å tilgodese, og hvilken nest beste løsning en kan leve med i de andre delmarkedene.

5.4 Oppsummerende diskusjon

En observasjon gjort av både Bekken og Longva (2003) og Cooper og Mundy (2016) er at det ikke er én måte å regulere drosjemarkedet på som framstår som opplagt riktig, og at mye av det som er skrevet om drosjeregulering preges av forfatterens politiske oppfatning, snarere enn av utledninger fra empiriske studier. Det siste etterlyses av begge. Et gjennomgående problem i den teoretiske litteraturen er at det som omtales som «taxi», langt ifra er det samme. En argumentasjon som går på forhold knyttet til bestilling av turer via en formidler, trenger ikke å være gyldig for tur fra holdeplass/ eller turer praiet på gata, eller turer i kontraktmarkedet. En oppsummering av slike løsninger finnes i Aarhaug og Skollerud (2014). Denne studien peker i retning av at ulike delmarkeder tjenes best av ulike reguleringer. Dette gjør at det på samfunnsnivå vil oppstå en avveining mellom gevinsten

fra det å regulere det enkelte delmarkedet optimalt, mot gevinsten fra det å operere de samme kjøretøyene i ulike delmarkeder. Studiene som kommer fram til at en skal fjerne både kvalitative, kvantitative og økonomiske reguleringer, er stort sett ideologisk basert, ikke teoretisk eller empirisk. En kan i noen grad erstatte en kvantitativ regulering med en kvalitativ, uten at det blir et problem, men en kan ikke fjerne alle reguleringene uten at det blir problematisk.

Gate- og holdeplassmarkedene peker i retning av prisregulering (maksimalpris) for å ta hensyn til kundenes manglene evne til og interesse for å skille mellom pris og kvalitet på ulike tilbydere. En form for adgangsregulering, enten i form av en antallsregulering (som ved behovsprøving) eller ved en kvalitetsregulering gjør at de mest kvalifiserte får adgang til å kjøre. Dette tar sikte på å unngå at et stort antall biler blir stående på holdeplassen. Mange har mulighet til å kjøre drosje i de store byene og dersom alle skal gjøre dette, blir det kaos på holdeplassene og ellers i sentrum, med tilhørende forurensning og støy. En kompetanse- og kvalitetsregulering er et aktuelt tiltak. Dette vil innebære en tydelig uniformering av bil og sjåfør, slik at det framgår klart, også for en person på vei hjem fra byen eller nyankomet turist fra et cruiseskip, hva som er en drosje og hva som ikke er det. Erfaring viser at det er svært mange som ser bilen som taxi om den står på en holdeplass, helt uavhengig av om den har en taklykt eller ikke eller om den på annen måte er merket som drosje.

I bestillingsmarkedet er det neppe et stort behov for prisregulering, og det er neppe et stort behov for antallsregulering, hverken gjennom kvalitet eller kvantitet. Derimot er det behov for å sørge for at kundenes sikkerhet er ivaretatt. Dette gjøres antagelig best gjennom bruk av registrering av turene gjennom et taksameter, eller et annet instrument i bilen som kontrollerer og registrerer hvem som har kjørt, hvor og når, som lagrer dette og som kan framvise det til relevante myndigheter. Det bør også være en ordning med en gjenkjennbar formidler som kan håndtere klager og hittegoods. I vurderingen av konkurranseforhold mellom aktører som formidler bestilte turer, kan det også være lurt å se på konkurranse mot andre transportmidler. Overgang fra rutegående kollektivtransport, til veitransport er ikke en attraktiv løsning, selv om de som reiser ikke reiser i sin egen bil (Schaller, 2017). Det er også et arealproblem knyttet til en overgang til økt bruk av bestilte drosjer fra holdeplassturer. Arealproblematikken oppstår fordi mange av turene går fra de samme områdene, knutepunktene, restaurantene, utestedene og hotellene, og at disse i liten grad har parkeringsfasiliteter for at det skal stå drosjebiler fra ulike aktører og vente på bestilling der.

Felles for gate-, holdeplass- og bestilte turer er at det framstår som svært viktig å ha tydelige regler på registrering og lagring av geografisk og økonomisk informasjon om turene. Videre er det behov for kompetansekrav til personer som skal drive foretak, uavhengig av hvordan de skal være organisert. Økonomiske garantier og krav til bokføring framstår som særlig viktig, uavhengig om den som driver næring gjør det på fulltid eller deltid.

For kontraktmarkedene framstår det største problemet å være reell konkurranse utenfor de store byene. Det kan stilles spørsmål ved om anbud er en særlig egnet innkjøpsform, når den geografiske avstanden mellom tilbyderne er stor. Ellers virker behovene for regulering i kontraktmarkedene å være små, ut over det som er dekket av gjeldende konkurranselovgivning.

6 Konklusjon

6.1 Utfordringer for publikum og drosjer i Oslo

Sammenlignet med andre byer i Norge er drosjemarkedet i Oslo karakterisert av et stort marked for private gate- og holdeplasssturer. Dette delmarkedet er relativt begrenset ellers i Norge. Samtidig som gate- og holdeplassmarkedene utgjør en stor del av drosjebestillingene, er det også dette delmarkedet som er mest utfordrende for både kunder og aktører. Kundene møter et tilbud av varierende og til dels lav kvalitet til varierende men gjennomgående høye priser. Samtidig sliter mange av aktørene med lav kapasitetsutnyttelse og mange venter lenge på drosjeturer. Dette er et problem for de som kjører, men også for byen. Det er et betydelig misforhold mellom antall drosjer og drosjeholdeplasser, og mellom antall kunder og drosjer. Det er for mange drosjer som står parkert eller kjører i sentrum. Dette problemet forventes å bli verre dersom det kommer flere biler i sentrum. Den kortsiktige løsningen for disse ekstra drosjene i sentrum er å sette opp prisene. Hadde de som kjører hatt reelle alternativer, ville det vært færre biler i sentrum, og mer omsetning på de tilgjengelige drosje bilene. Problemet er at de som kjører oppfatter at de ikke har inntektsbringende alternativer.

I de øvrige delmarkedene er det mindre utfordringer. Hovedkonkurrenten, både på gata og holdeplasser, og for bestilte turer, synes å være rutegående kollektivtransport og andre drosjer. Konkurransen synes i første rekke å stå i valg av transportmiddel. Ved dette valget er merkevaren 'TAXI', uavhengig av sentral. Det er også konkurranse i valg av bil. Konkurrenten til den aktuelle drosjeføreren er andre førere, uavhengig av om de er tilknyttet samme eller konkurrerende sentraler. Konkurranse mellom sentraler virker først og fremst å være tilstedeværende for turer fra Gardermoen og inn til Oslo, og da bare blant de som bestiller på forhånd og ikke tar en av bilene som allerede er kjørt fram. Det synes også å være konkurranse mellom sentralene i delmarkedene for kontraktkjøring.

I Oslo vil det, uavhengig av hvilke reguleringer som blir etablert på nasjonalt nivå, være en utfordring med mange drosjebiler i sentrumsområdene. Her fører mangel på egnede steder å parkere til at drosjene etablerer uoffisielle holdeplasser og kjører uten kunder mellom turer, slik at en får et reelt gatemarked. Utfordringen er særlig stor i utkanten av store bilfrie soner med et betydelig uteliv, som ved Aker brygge og i områder som Grünerløkka, der det er svært få drosjeholdeplasser i forhold til antall praieringer og bestillinger

6.2 Utfordringer for drosjer generelt

Drosjer tilbyr fleksibel transport til alle døgnets tider. Denne fleksibiliteten er både drosjenæringas styrke og svakhet. Fleksibiliteten er en styrke fordi det gir mulighet til å betjene mange ulike delmarkeder med ulike kunder med svært ulike behov med ett kjøretøy i løpet av samme arbeidsdag. Samtidig er fleksibiliteten en svakhet ved at drosje som konsept faller utenfor politisk oppmerksomhet, så lenge det fungerer. Tilbudet blir gitt kommersielt, men med svært begrenset koordinasjon og med desentraliserte beslutningsprosesser. Løyvehaver

er arbeidsgiver og kan benytte styringsretten sin ovenfor sjåfør med hensyn på hvor vedkommende skal kjøre, men som oftest er det sjåføren som bestemmer hvor, når, hvordan og hvem bilen kjører.

Teoretisk kan en se på drosjemarkedet som en serie med interaksjoner mellom enkeltindivider. I motsetning til andre transportmarkeder er det i drosjemarkedet fra gate og holdeplass, enkeltpersoner som er beslutningstakere både på tilbuds- og etterspørselssiden. For busstransport er det et selskap som bestemmer når og hvor sjåføren skal kjøre. For drosje er det i hovedsak sjåføren som tar den beslutningen. At relasjonen hele tiden skjer mellom enkeltindivider, gir opphav til en rekke avvik fra standardforutsetningene for prissetting innen økonomisk teori. Avvikene varierer mellom delmarkedene drosjetilbudet betjener. Et hovedskille går mellom turer hvor avtalen om å kjøre gjøres mellom en sjåfør og en passasjer direkte, dette skjer på gate og holdeplass, og der hvor turene bestilles, enten via app, telefon eller en annen bestillingsordning. Et annet skille går innenfor bestilte turer, mellom turer som blir bestilt enkeltvis og turer som blir avtalt som del av en større avtale (som en anbudsprosess). Ut i fra disse tre skillene, kan vi konstruere tre delmarkeder hvor ulike markedsmekanismer er gjeldende; (i) gate- og holdeplassmarkedet, (ii) bestillingsmarkedet og (iii) kontraktmarkedet. Dette gir en ramme for å vurdere hvilke reguleringsmessige inngripener det er behov for, og hvilke utfordringer markedet løser av seg selv.

Delmarkedet som gjennomgående er mest utfordrende, er gate- og holdeplassmarkedet. Utfordringen i dette delmarkedet er (i) at kunden ikke kan gjøre informerte valg om pris og kvalitet hos den enkelte drosje, der og da. Hva som er faktisk kvalitet er privat informasjon for drosjeføreren og informasjon om hva prisen burde være er usikkert for begge. (ii) kundene opplever i stor grad at de velger mellom transportmidler, ikke mellom tilbyderne av drosjer. Valget står mellom det å ta drosje, eller det å vente og ta buss, trikk eller t-bane i stedet. Det kunden ser, er en 'TAXI' ikke en bil fra *Bytaxi*, *Christiania taxi*, *Oslo Taxi*, eller en annen aktør. Videre er (iii) konkurrenten for den enkelte sjåfør/løyvehaver som kjører like mye en annen bil tilknyttet samme sentral, som en bil tilknyttet en annen sentral. Årsaken til dette er at løyvehaverne er selvstendig næringsdrivende (med ansatte sjåførere). I sum gir dette en konkurranse hvor den enkelte tilbyder ikke kan øke markedsandelen sin ved å sette ned prisene. Å sette ned prisene gir bare lavere inntjening for sjåføren. Etterspørsel-effekten av en prisøkning retter seg mot hele tilbudssiden, ikke den enkelte sjåfør, løyvehaver eller sentral. Forventning om priskonkurranse på gate- og holdeplassmarkedene er derfor urealistisk, uavhengig av hvilken regulering som ligger til grunn. Problemet med manglende priskonkurranse i disse delmarkedene har to mulige løsninger. (i) En kan regulere markedet med hensyn på pris- og kvalitet, eller (ii) en må fjerne markedet. Det siste er antagelig ikke praktisk gjennomførbart i en by som Oslo hvor verdien av dette markedet i dag er på i overkant av en milliard kroner årlig. Imidlertid kan det være et alternativ der knappheten på areal er mindre, slik at en ikke kan forvente at det står en drosje utenfor alle knutepunkter og det er plass til å sette av og plukke opp bestilte turer uten sjenanse for øvrig trafikk.

For bestilte turer, er forholdet mellom tilbyder og kunde mye enklere. Årsaken til dette er at kunden i hovedsak forholder seg til drosjesentralen på bestillingstidspunktet, ikke løyvehaveren eller sjåføren. Bestilling, via telefon-, app eller automat, gjør at det er mulig for drosjesentralen å signalisere pris og kvalitet på en helt annen måte enn på gate eller holdeplass. Samtidig er det ikke slik at markedene for bestilte turer er uproblematiske. Selv om det ikke er skalafordeler i produksjonen av drosjetjenester, er det skalafordeler i koblingen mellom drosjebil og kunde. Det gjør at største aktør i et område lett får en dominerende stilling. Både de som bestiller drosje og de som kjører vil rasjonelt sett foretrekke den største aktøren i sitt område. Å velge den største aktøren vil i snitt gi lavere ventetid for kunden, og bedre kapasitetsutnyttelse for løyvehaverne. Samtidig, ved en bestilling er det et

moment av ventetid. Drosjen er ikke ved kunden på bestillingstidspunktet. Dette gjør også at konkurranseflaten mot rutegående kollektivtransport er større. Dette gjør at markeds-makten til største aktør er mindre problematisk enn informasjonsasymmetrien på gate- og holdeplass.

For kontraktmarkedet derimot er størrelsen på aktørene normalt sett av stor betydning. Det er ofte et krav fra offentlig og privat oppdragsgiver om at sentralen har et visst antall løyver tilknyttet for å kunne levere et tilbud. I tillegg kreves det ofte en minimumsstørrelse på sentraladministrasjonen for å kunne håndtere kontrakten. Momentet i kontraktmarkedene som imidlertid har fått størst oppmerksomhet (særlig for pasienttransport), er knyttet til forholdet mellom (enkelte)sentraler og løyvehavere innenfor dagens system. Det er sentralen som er kontraktsmotpart, men det er tilknyttede løyver som utfører transporten. Dette problemet bunner i sentralenes avhengighet av løyvehaverne og deres ansatte sjåfører. Dette gjør at sentralene gjerne kan gi tilbud til oppdragsgiver som de tilknyttede løyvehaverne eller sjåførene ikke er villige til å kjøre for. Selv om sentralen har sanksjonsmuligheter overfor løyvehavere, som å pålegge løyvene pliktkjøring, sitter det langt inne å bruke disse. Resultatet er pasienter som i verste fall ikke kommer til timen på sykehuset. Grunnen til at sjåførene ofte velger vekk en kontrakttur, er at disse turene er betydelig rabattert i forhold til taksameterpris. Sjåførene tjener derfor mer på å vente lengre på en tur til taksameterpris, enn på å kjøre en rabattertpriset kontrakttur. Dette peker i retning av at lønssystemet for drosjenæringa bør endres bort fra dagens provisjonsbaserte lønn, i alle fall for kjøring på dette delmarkedet, slik at den som kjører på en slik kontrakt ikke kan tjene mer på å ta en taksameteretur fra en holdeplass.

I sum betyr dette at disse delmarkedene er ulike, og at den teoretisk beste løsningen i det ene delmarkedet, ikke er sammenfallende med den teoretisk beste løsningen i de andre. I forlengelsen av dette: en idealregulering finnes ikke. Samtidig: dette betyr ikke at alle løsninger er like gode. For å se nærmere på fordeler og ulemper med ulike reguleringer har vi i satt opp fire alternative scenarioer til dagens regulering.

Scenario 1, beskriver en situasjon med oppheving av muligheten for å gjennomføre en lokal antallsregulering (behovsprøving), krav om enkeltpersonforetak og sentraltilknytning, merking av kjøretøy, og en liberalisering av taksameterplikten, (en syntetisering av forslaget som ble lagt ut til høring i oktober 2018). *Scenario 2*, er en situasjon kjennetegnet ved delvis oppheving av behovsprøving, og krav om selskapsform, men videreføring av krav om sentraltilknytning, merking av kjøretøy og en strengere taksameterordning og prisregulering, (en sammensetting av de danske omreguleringene, men inkludert en mer kvalitetsorientert løyvetildeling). *Scenario 3*, beskriver strengere behovsprøving, videreføring av dagens ordning med løyver og sentraler, men en strengere regulering av antall sentraler, og en maksimalpris. *Scenario 4*, beskriver en situasjon uten behovsprøving, men med en timebasert tariff, krav om AS som selskapsform og løyver som eies av sentralene og minimumsstørrelse for sentralene. I denne gjennomgangen framstår scenario 1, som dårligere enn dagens løsning, særlig med hensyn til kvalitet og pris på tilbudet til publikum på gate- og holdeplassmarkedene, men også med hensyn på lønns- og arbeidsvilkår og kontroll. Scenario 2, 3 og 4, framstår alle som bedre enn dagens løsning, men er innbyrdes svært forskjellig. Scenario 2, framstår som best for bestilte turer, scenario 3 framstår som best for bestilte turer, mens scenario 4 framstår som best for turer kjøpt på kontrakt. I en samlet vurdering av disse blir spørsmålet hvilke kundegruppe som er viktigst å tilgodese, og hvilken nest beste løsning en kan leve best med i de andre delmarkedene.

6.3 Momenter som bør tas høyde for i en drosjeregulering på nasjonalt nivå

Det er hele tiden avveininger mellom ulike hensyn i en drosjeregulering. Hvilke hensyn skal ivaretas? Konkurransen på kontraktmarkedene står i motsetning til optimal utnyttelse av drosjene for forhåndsbestilte turer. Gode lønns- og arbeidsvilkår for de som kjører står i motsetning til fri etablering. Forutsigbarhet for kundene står i motsetning til fri prissetting og åpen etablering på gate og holdeplassmarkedene. En kan ikke oppnå en løsning som er besteløsning for alle delmarkeder. Men det er mulig å unngå de dårligste løsningene. Oppsummert er de viktigste innsiktene som må tas hensyn til ved utforming av drosjeregulering følgende:

- Det er lite grunnlag for priskonkurranse for turer praiet på gate eller holdeplass. Dette peker i retning av at kundene er bedre tjent med at det innføres maksimalpriser i disse delmarkedene.
- Tilbudet og etterspørselen av drosjetjenester er lokalt. En bil 30 minutters kjøring unna er ikke et relevant tilbud i norske byer. Det peker i retning av lokal regulering. Eventuelt må det være en mulighet for lokal håndheving av nasjonale regler.
- Internasjonale erfaringer viser at endringer og revisjoner av drosjeregelverket er regelen snarere enn unntaket. Det er således behov for offentlig tilgjengelig statistikk for å se utviklingen i markedet, og eventuelt kunne endre kurs.
- Mange av de som velger å være drosjesjåfør har veldig lav eller ingen alternativ inntekt. Kompetansen er ofte lav og muligheten til alternativt arbeid begrenset. Det påvirker tilbudet av biler, og behovet for å ha kompetansekrav og økonomiske krav.
- Mange av dagens løyvehavere har begrenset kompetanse med hensyn til å drive egen virksomhet. Dette peker i retning av strengere kompetansekrav for løyvehavere og krav til økonomisk sikkerhet for å drive virksomhet.

Vi har også sett at det i både i forhold til regulering av drosjenæringa og regulering av kollektivtransport generelt virker å være en langsiktig trend, med strengere reguleringer, fulgt av liberalisering, som igjen blir fulgt av strengere reguleringer. Dette er et resultat av at markedene, teknologien og hvilke hensyn som blir tillagt mest vekt endres over tid. Samtidig er det å endre reguleringer i en såpass fleksibel næring noe som medfører betydelige sosiale kostnader for de som opplever dramatiske endringer i sine rammevilkår.

Referanser

- Aarhaug, J. 2014. *Alternativer for drosjeregulering i Vestfold*, TØI-rapport 1318/2014, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J. 2015. Competitive tendering in an entry regulated market—an accident waiting to happen? *European Transport Research Review*, 7, 17.
- Aarhaug, J. 2016. *Taxis as a Part of Public Transport*, Sustainable Urban Transport Technical Document #16, Berlin, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
- Aarhaug, J., Fearnley, N., Gregersen, F. A. og Norseng, R. B. 2018a. 20 years of competitive tendering in the Norwegian bus industry – An analysis of bidders and winning bids. *Research in Transportation Economics*, 69, 97-105.
- Aarhaug, J., Fearnley, N., Rødseth, K. L., Svendsen, H. J., Hoff, K. L., Müller, F., Norseng, R. B. og Tveter, E. 2017. *Kostnadsdrivere i kollektivtransporten - dokumentasjonsrapport*, TØI-rapport 1582B/2017, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J., Hagman, R. og Skollerud, K. H. 2013a. *Drosjer i Østfold - et marked i utvikling*, TØI-rapport 1256/2013, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J., Hagman, R. og Skollerud, K. H. 2018b. *Miljødrosjer i Buskerud, Telemark og Vestfold*, TØI-rapport 1652/2018, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J., Krogstad, J. R. og Skollerud, K. H. 2012. *Drosjer i Trondheim - konkurranse på like vilkår?*, TØI-rapport 1207/2012, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J., Krogstad, J. R. og Skollerud, K. H. 2013b. *Drosjer i Vestfold - ett løyvedistrikt, mange stasjoneringsteder*, TØI-rapport 1251/2013, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J. og Olsen, S. 2018. Implications of ride-sourcing and self-driving vehicles on the need for regulation in unscheduled passenger transport. *Research in Transportation Economics*, 69, 573-582.
- Aarhaug, J. og Osland, O. 2010. *Drosjeløyver i nedre Buskerud*, TØI-rapport 1085/2010, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J. og Skollerud, K. 2014. Taxi: different solutions in different segments. *Transportation Research Procedia*, 1, 276-283.
- Aarhaug, J. og Skollerud, K. H. 2011a. *Drosjer i Grenland - marked, løyver og sentraler*, TØI-rapport 1144/2011, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J. og Skollerud, K. H. 2011b. *Drosjer i Tromsø - marked, løyver og sentraler*, TØI-rapport 1152/2011, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J., Skollerud, K. H. og Øksenholt, K. V. 2015. *Drosjer i Buskerud - status*, TØI-rapport 1387/2015, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Alsos, K., Jesnes, K., Øistad, B. S. og Nesheim, T. 2017. Når sjefen er en app. *Oslo: FAFO, FAFO-rapport*, 41.
- Arnott, R. 1996. Taxi Travel Should Be Subsidized. *Journal of Urban Economics*, 40, 316-333.

- Baanders, A. og Canoy, M. 2010. Ten years of taxi deregulation in the Netherlands–The case for re-regulation and decentralisation. *Association for European Transport and contributors*.
- Bekken, J.-T. 2003. *Regulering av drosjenæringen. En litteraturstudie for norske forhold*, TØI-rapport 646/2003, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Bekken, J.-T. og Longva, F. 2003. *Impact of taxi market regulation - an international comparison*, TØI-report 658/2003, Oslo, Institute of Transport Economics.
- Berthelsen, J. 2011. *Markedet for taxi i Norge - reisevaneundersøkelsen blandt taxipassasjerer 2011*, Oslo.
- Brunstad, R. J., Jörnsten, K. og Strandenes, S. P. 2012. *KONKURRANSE I TAXI MARKEDET*, SNF Trappot NO 03/12, Bergen.
- Bymiljøetaten 2017. Miljøkrav til drosjenæringen.
- Bymiljøetaten 2018. HØRING - BEHOVSPRØVING AV ANTALL DROSJELØYVER I OSLO 2018.
- Coffman, R. B. og Shreiber, C. 1977. The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs (Comment and Rejoinder). *Journal of Transport Economics and Policy*, 288-304.
- Cooper, J. og Mundy, R. 2016. *Taxi! Urban economies and the social and transport impacts of the taxicab*, Routledge.
- Darbéra, R. 2017. Business-models for the taxi of the future. In: IRU (ed.) *working paper*. International Road Transport Union.
- Delingsøkonomiutvalget 2017. NOU 2017:4 Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer. NOU.
- Denstadli, J. M., Longva, F., Vågane, L., Julsrud, T. E. og Thune-Larsen, H. 2012. *Miljøvennlig tilbringertransport til lufthavn Oppsummering av Avinors tilbringerundersøkelse*, TØI-rapport 1241/2012, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Douglas, G. W. 1972. Price regulation and optimal service standards: The taxicab industry. *Journal of Transport Economics and Policy*, 116-127.
- Econ 2002. *Behov for behovsprøving Vurdering av løyveordningen i drosjenæringen*, Rapport 91/02, Oslo, Econ Senter for økonomisk analyse.
- Econ 2005. *Behovsprøving av drosjeløyver - en nødvendighet for distrikts-Norge?*, Rapport 2005-101, Oslo, ECON Analyse.
- Econ Pöyry 2009. *Drosjenæringen i Oslo - behov for flere løyver*, Rapport 2009-098.
- Eide, M. S., Endresen, Ø., Hagman, R., Mjelde, A., Pedersen, S. og Aarhaug, J. 2018. *Fylkeskommunenes klimagassutslipp fra lokale ruter*, Menon-rapport 22/2018.
- Farstad, E. 2017. *Transportytelser i Norge 1946-2016*, TØI-rapport 1613/2018, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Felstiner, A. 2011. Working the crowd: employment and labor law in the crowdsourcing industry. *Berkeley J. Emp. & Lab. L.*, 32, 143.
- Fjose, S., Grünfeld, L. A. og Halsos, O. S. 2011. *Behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus*, Menon-publikasjon 15/2011.
- Frenken, K. og Schor, J. 2017. Putting the sharing economy into perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23, 3-10.
- Furu, L. E. 2008. *Drosjetilbudet i Østfold*, Rapport / utredning 2008-05-29.
- Gilbert, G. og Samuels, R. E. 1982. THE TAXICAB--AN URBAN TRANSPORTATION SURVIVOR.

- Gwilliam, K. 2008. Bus transport: Is there a regulatory cycle? *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42, 1183-1194.
- Gwilliam, K. M. 2005. Regulation of taxi markets in developing countries: issues and options.
- Gärling, T., Laitila, T., Marell, A. og Westin, K. 1995. A Note on the Short-Term Effects of Deregulation of the Swedish Taxi-Cab Industry. *Journal of Transport Economics and Policy*, 29, 209-214.
- Hanssen, K. F. og Hovland, J.-K. 2019. Takstindeks drosjer. In: NORGES_TAXIFORBUND (ed.) 15.01.2019 ed. personal communication.
- Hjorthol, R., Longva, F., Skollerud, K. og Vågane, L. 2009. *Transportløsninger for eldre i distriktene*, TØI-rapport Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Hong, C. 2012. *Competition in the Bergen Taxi Market*, Master thesis Bergen, NHH
- Hordaland 2008. *Drosjer og drosjeløype i Bergensområdet - evaluering*, Analyse, utredning og dokumentasjon Januar 2008.
- Howe, J. 2006. The rise of crowdsourcing. *Wired magazine*, 14, 1-4.
- Keto-Tokoi, J. 2019. Näin taksien hinnat romahtivat ja lähtivät rajuun kasvuun taksiuudistuksen jälkeen – ”kuluttajat eivät kilpailuta matkojaan”. *Kauppalehti*, 05.03.2019.
- Khoury, R. H. og Nielsen, M. H. 2013. Introduksjon av elbiler i Oslos drosjenæring - Mulighetsrom og Barrierer. In: BELLONA (ed.).
- Kolesnyk, S. og Mengshoel, A. 2011. *Kartlegging av kunders bestillingsrutiner ved bruk av taxi i Bergen*, SNF Rapport NO 01/11, Bergen, SNF.
- Konkurransetilsynet 2015. Et drosjemarked for fremtiden. In: KONKURRANSETILSYNET (ed.). Bergen.
- Koskinen, T. 09.10.2018 2018. RE: *Taxi regulation in Finland - the effect on the number of licenses*. Type to HANSEN, K. F.
- Krogstad, J. R., Rødseth, K. L. og Hagman, R. 2018. *Nullutslippskrav for drojsenæringen i Akershus*, TØI-rapport 1654/2018.
- Leiren, M. D. og Aarhaug, J. 2016. Taxis and crowd-taxis: sharing as a private activity and public concern. *Internet Policy Review*, 5.
- Leiren, M. D., Aarhaug, J., Krogstad, J. R. og Skollerud, K. H. 2014. *Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo*, TØI-rapport 1297/2014, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Longva, F., Osland, O. og Leiren, M. D. 2010. *Omreguleringer i drosjemarkedet - hvilke alternativer finnes og hva blir konsekvensene?*, TØI-rapport 1054/2010, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Marshall, A. 2018. New York City Goes After Uber and Lyft. *WIRED*, 08.08.2018.
- Meelen, T. og Frenken, K. 2015. Stop saying Uber is part of the sharing economy. *Fast Company*, 14.
- Nilsson, J.-E., Odolinski, K., Swärdh, J.-E., Liss, V. og Nyström, J. 2013. *Regelförändringar i transportsektorn effekter av omregleringar inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning*, Statens väg- och transportforskningsinstitut.
- Norges Taxiforbund 2018. Høringssvar - Endring av drosjereguleringen oppheving av behovsprøvingen mv. In: TAXIFORBUND, N. (ed.). Regjeringen.no
- Nou 2017. *Delingsøkonomien - muligheter og utfordringer*, Norges offentlige utredninger 2017:4, Oslo, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

- Nærings- Og Fiskeridepartementet 2010. Forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn. In: FISKERIDEPARTEMENTET, N.-O. (ed.) FOR-2010-09-30-1307. 2010 hefte 11 (Merknader).
- Nævdal, E. 2012. Konkurransen gir ikke billibere taxi - går du opp og ned taxikøen klokka to om natta for å spørre hvem som er billigst? *Dagbladet*, online.
- Nøf 2018. Høring om endringer i drosjereguleringen - oppheving av behovsprøvingen mv. . regjeringen.no
- Oppegaard, S. M. N. 2018. *The Strains of Luxury. Labor in the Platform Economy. The Case of Uber Black in Oslo*.
- Osland, O., Aarhaug, J. og Longva, F. 2010. *Drosjetilbudet i distriktene etter omleggingen av pasienttransporten i 2004*, TØI-rapport 1086/2010, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Oslo Economics 2017. Behov for antallsregulering av drosjeløyer - en samfunnsøkonomisk analyse.
- Oslo Economics 2018. Utredning om innretning av tiltak for å sikre nødvendig drosjedekning og konsekvenser av innretningen. Oslo Economics.
- Pedersen, J. og Oppedal, J. 2013. *Taxiutredning*, Rapport Oslo, Forbrukerrådet.
- Politidirektoratet 2018. Høringsbrev - om endring i drosjereguleringen oppheving av behovsprøvingen. Regjeringen.no.
- Rayle, L., Dai, D., Chan, N., Cervero, R. og Shaheen, S. 2016. Just a better taxi? A survey-based comparison of taxis, transit, and ridesourcing services in San Francisco. *Transport Policy*, 45, 168-178.
- Ruter 2018. *Ruter Årsrapport 2017*, Årsrapport Ruter.no
- Samferdselsdepartementet 2018. Endringer i drosjereguleringen oppheving av behovsprøvingen mv. In: SAMFERDSELSDEPARTEMENTET (ed.). www.regjeringen.no.
- Schaller, B. 2007. Entry controls in taxi regulation: Implications of US and Canadian experience for taxi regulation and deregulation. *Transport policy*, 14, 490-506.
- Schaller, B. 2017. Unsustainable? The growth of app-based ride services and traffic, travel and the future of New York City. *Report by Schaller Consulting, Brooklyn NY*.
- Shields, R. 2005. *The virtual*, Routledge.
- Shreiber, C. 1975. The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs. *Journal of Transport Economics and Policy*, 268-279.
- Solvoll, G., Amundsvæn, R. og Anvik, C. 2001. *Transportkvantitet og livskvalitet* *Transportordningen for forflytningshemmede*, NF-rapport 9.
- Sou 2016. *Taxi och samåkning - i dag, i morgon och i övermorgon*, SOU Stockholm.
- Ssb 2019a. Drosjestatistikk. In: STATISTICS_NORWAY (ed.). Kongsvinger.
- Ssb 2019b. Konsumprisindeksen - historisk serie -tabell 08981. In: STATISTICS_NORWAY (ed.). ssb.no.
- Taxi Depot As. 2019a. RE: Statistikk over turer og ventetid på OSL 2014-2019. Type to SKOLLERUD, K. & AARHAUG, J.
- Taxi Depot As. 2019b. *Taxi guide OSL* [Online]. taxidepot.no. Available: http://priser.taxidepot.no/price_offers [Accessed].
- Teal, R. F. og Berglund, M. 1987. The impacts of taxicab deregulation in the USA. *Journal of transport economics and policy*, 37-56.

- Thune-Larsen, H. og Farstad, E. 2018. *Reisevaner på fly 2017*, TØI-rapport 1646/2018, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Williams, D. J. 1980. The economic reasons for price and entry regulation of taxicabs: A comment. *Journal of Transport Economics and Policy*, 14, 105-112.

Vedlegg 1: Intervjuguider

Intervjuguide, sentraler, løyvehavere og sjåførere

Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte personlige eller gruppeintervjuer, intervjuguiden har ikke vært bindende.

Om regulering og problemer med å drive taxinæring i Oslo.

- * Kjører dere drosjebilene deres selv, eller har dere sjåførere, eventuelt i tillegg til at dere kjører selv?
 - * Hva vil dere si er hovedproblemet med å drifte drosjer i Oslo nå?
 - få med eventuelle forskjeller «gatemarkedet» og «bestillingsmarkedet».
 - løyveantallet
 - * Hva slags kjøring utfører dere mest av, vi tenker da på hvordan kundene kommer, om det er bestillingsturer eller turer formidlet via sentral (regnes inn) (for private eller bedrifter), «prøiing» på gata eller kjøring fra holdeplasser?
 - * Hvordan ser kjøremønsteret deres ut? Når er det travle tider og når er det perioder preget av ventetider, hvor lenge står dere da?
 - over døgnet og over uka
 - * Hvordan er holdeplassituasjonen? Tenker da på «Struktur» (lokalisering og utforming).
 - * Opplever dere at det er en konkurransesituasjon på holdeplassen, altså en konkurranse om kundene der? (bakgrunn er den i alle fall tidligere tendensen til at kundene tar den første bilen i køen)
 - * Hvordan var denne konkurransesituasjonen da Uber var aktive (på og rundt holdeplassene OG konkurransesituasjonen generelt)?
 - * Hvem opplever dere er konkurrentene deres, er det piratdrosjer, internettformidlete turer, drosjer som kommer inn til byen fra distriktene rundt byen, noen andre?
 - * Hvordan opplever dere konkurransesituasjonen på «anbudsmarkedet»? Hvem konkurrerer dere mot her (også om hvem som er hovedkonkurrenter – dvs. andre sentraler eller turbilselskaper).
 - * For dere som har oppdrag på anbudsmarkedet, er disse attraktive å ta i stedet for å være ledig på privatmarkedet? Hvordan er inntjeningen på disse oppdragene i forhold til turer i det personmarkedet?
 - * Er det tider inntjeningen er så liten at dere kunne ønske å la bilen stå?
 - * Hvis ja: Gjør dere dette? Og hvorfor ikke?
 - * Hvordan ser dere på lønnsomheten av å drifte drosjer med ansatte sjåførere?
 - * Og deres vurdering av lønnsomheten av å kjøre i Oslomarkedet, hvordan mener dere den er?
 - * Hvis dere skal ønske dere to endringer i drosjemarkedet i oslo, hvilke to vil det * være?
- Hva synes dere fungerer godt i dagens marked?

Taxi Depot, Gardermoen

Først litt om systemet her oppe:

Hvor mange turer formidles fra OSL?

Har dere kapasitetsproblemer? (De kan være av to typer; mangel på drosjer og mangel på oppstillingsplasser (deponiet).

- Eventuelt: Når?

Hvordan er drosjekøen organisert, når registreres bilen?

Hva er prinsippet for å «slippe» biler ut på holdeplassen?

- Noe system for å sikre at de enkelte sentralene er representerte på holdeplassen?

- pris for å stå her?

- I hvor stor grad etterspør kundene spesielle sentraler, brukes forhåndsbestilling og automatene?

Er kunden prisbevisst når de henvender seg til bilene i køen (hvis dere har noe inntrykk av det)?

[- er det noen form for konkurranse om kundene som kommer til uttrykk PÅ holdeplassen?]

- Får dere klager på forholdene fra trafikantene? I tilfellet: Hva går disse ut på?

Hvordan er forholdet deres til sentralene?

- Gjør sentralene det enklere å etablere en orden, virker de disiplinerende?

Hva mener dere er de viktigste fordelene med dagens ordning?

Hva ved dagens situasjon, hvis noe, kunne dere tenke dere å endre å – og på hvilken måte? (Eller på en annen måte: Hva er de største problemene ved driften av taxiholdeplassen nå?)

Hvordan tenker dere et eventuelt «frislipp» vil påvirke disse faktorene?

- og situasjonen generelt? Fordeler og ulemper ved et eventuelt frislipp?

Merket dere noe til Uber her oppe og skapte de noen problemer?

Transportøkonomisk institutt (TØI)

Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transporter og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no