

Rapport 91/02

**Behov for
behovsprøving?
Vurdering av
løyveordningen i
drosjenæringen**

ECON-rapport nr. 91/02, Prosjekt nr. 38140
ISSN: 0803-5113, ISBN 82-7645-567-0
JEL/HKS/toe, AHA 18. november 2002

Offentlig

Behov for behovsprøving? Vurdering av løyveordningen i drosjenæringen

Utarbeidet for
Samferdselsdepartementet

ECON Senter for økonomisk analyse

Postboks 6823 St. Olavs plass, 0130 Oslo. Tlf: 22 98 98 50, Faks: 22 11 00 80, <http://www.econ.no>

Innhold:

SAMMENDRAG OG TILRÅDNINGER	1
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn og problemstilling	1
1.2 Avgrensninger og informasjonskilder.....	2
1.3 Organisering av rapporten.....	4
2 DROSJENES Plass I TRANSPORTPOLITIKKEN OG -MARKEDET ...	6
2.1 Transportpolitisk ramme	6
2.2 God drosjedekning i Norge og positiv utvikling i Sverige	7
2.3 Noen eksterne vurderinger og erfaringer	12
2.3.1 Næringslovutvalgets vurderinger	12
2.3.2 Erfaringer med unntak fra maksimalprisforskriften	13
3 GJENNOMGANG AV DAGENS REGULERING AV DROSJEMARKEDET	14
3.1 Om behovsprøving av løyver	14
3.2 Om maksimalpris	17
4 MARKEDSSVIKT, TILGJENGELIGHET OG KJØREPLIKT	19
4.1 Markedssvikt og tilgjengelighet.....	19
4.1.1 Innledning	19
4.1.2 For lavt tilbud med fri etablering?	21
4.1.3 ...Eller for høyt tilbud?	22
4.1.4 Prisregulering har en kostnadsside.....	23
4.1.5 Eventuelle tendenser til monopolisering kan hindres	23
4.1.6 Prisinformasjon - forutsetning for konkurranse.....	25
4.2 Kjøreplikt og tilgjengelighet	27
4.3 Oppsummering.....	29
5 BEHOVSPRØVING OG SKATTER OG AVGIFTER.....	32
5.1 Ingen behovsprøving forutsetter endringer i kjøretøyavgiftene.....	32
5.2 Behovsprøving og arbeidsgiverkostnader – konsekvenser for selskapsstrukturen	34
6 NÆRMERE OM ENKELTE SPESIFIKKE HENSYN	35
6.1 Om forholdet til turvogner	35
6.2 Hensynet til transport for funksjonshemmete og andre grupper med særlige transportbehov kan ivaretas.....	36
6.3 Fleksibilitet for utøvere og brukere.....	37
6.4 Passasjerenes trygghet og økonomisk ryddige forhold.....	39
6.5 Lavest administrasjonskostnader med liberal forvaltning	40

Sammendrag og tilrådninger

Resymé

I rapporten drøfter vi dagens regulering av drosjemarkedet i forhold til samferdselspolitiske og konkurransepolitiske målsettinger. Analysen viser at drosjemarkedet ikke skiller seg fra andre markeder på en slik måte at adgangen til markedet bør reguleres med behovsprøving. Vi konkluderer med at behovsprøving ikke er en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for å oppfylle målsettinger knyttet til tilgjengelighet og et effektivt marked. Det presiseres imidlertid at en vellykket oppheving av behovsprøving for drosjeløyver forutsetter at det bl.a. stilles krav til utøvere og kjøretøy, samt at det innføres tiltak rettet mot dagens unntak fra kjøretøyavgiftene.

Bakgrunn

Drosjenæringen er i dag regulert både i forhold til tilgang til yrket gjennom tildeling av løyver basert på behovsprøving og prising av tjenestene gjennom maksimalprisforskriften.

I henhold til ny Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven, vedtatt 21.06.2002 og virksom fra 01.01.2003) §§ 4, 9 og 12 er persontransport mot betaling løyvebelagt, og for å drive slik transport med kjøretøy registrert for inntil 9 personer trengs drosjeløyve. Drosjeløyvet er behovsprøvd og tildeles av fylkeskommunen. I gjeldende forskrift (nr. 9) er innehaver av drosjeløyve også pålagt plikt til å drive. Videre bestemmer fylkeskommunen størrelse på og antall løyvedistrikt samt om det skal dannes drosjesentral og hvilken sentral løyvehaver skal tilsluttes.

Dagens regulering gir opphav til betydelige stivheter i drosjemarkedet. Det å bli drosjeeier (søke om drosjeløyve) er en til tider omstendelig prosess som hindrer en fleksibel tilpasning når etterspørselen øker. Samtidig medfører reguleringen også at løyvehaverne lar være å si fra seg løyvet i dårligere tider, på grunn av uforutsigbarheten ved å eventuelt få tildelt nytt løyve når tidene bedrer seg. I likhet med andre markeder som har vært regulert på tilsvarende måter skjer det liten produktutvikling. Det er imidlertid ikke første gang disse spørsmålene reises og behovsprøvingen er oppe til vurdering:

- I 1995 foreslo næringslovutvalget å erstatte tildeling av løyver basert på behovsprøving med en kvalifikasjonsbasert ordning. Samferdselsdepartementets høring av dette forslaget i 1995, møtte stor motstand og bare 4 fylkeskommuner stilte seg positive til å erstatte behovsprøvingen med en kvalifikasjonsbasert ordning.

- I 1998 foreslo Konkurransetilsynet å oppheve maksimalprisforskriften for drosjekjøring. Forslaget innebar ikke endringer i behovsprøvingen. Etter høring der forslaget møtte stor motstand, ble en begrenset oppheving av maksimalprisforskriften innført i seks byregioner fra mai 2000, der det var etablert konkurranse mellom ulike sentraler.
- I et brev til Samferdselsdepartementet i 2001 tok Buskerud fylkeskommune på eget initiativ til orde for en ny vurdering av dagens regulering av drosjevirkosomheten.

I forbindelse med Samferdselsdepartementets forslag til ny yrkestransportlov, Ot.prp. nr. 74 (2001-2002), tas spørsmålet om behovsprøving offisielt opp på nytt. Selv om behovsprøvingen ikke var oppe til konkret vurdering i lovforslaget ble spørsmålet likevel kommentert av en rekke av høringsinstansene i forbindelse med høringen av lovforslaget. Et overveiende flertall av disse var for en oppheving av behovsprøvingen.

På denne bakgrunn er ECON bedt om å vurdere det faglige grunnlaget for fortsatt behovsprøving av drosjeløyver ut i fra de konkurransepolitiske og samferdselspolitiske målene med slik behovsprøving.

Problemstilling

ECONs mandat kan oppsummeres i følgende:

ECON skal vurdere grunnlaget for behovsprøving av drosjeløyver utover de spørsmål som er tatt opp i Konkurransetilsynets rapport, samt øvrige erfaringer som er gjort de senere år, bl.a. beskrevet i brev av 20.06.2001 fra Buskerud fylkeskommune til Samferdselsdepartementet.

Oppsummering og tilrådinger

Status for drosjetilgjengelighet i Norge – og i Sverige uten behovsprøving

Det generelle bildet viser at drosjedekningen i Norge i hovedsak er god. Målt i drosjer per 1000 innbyggere er dekningen best i Nord-Norge og i kommunene som omkranser fjellene i Sør-Norge. Kystkommunene fra svenskegrensen og nord til Nord-Trøndelag samt deler av indre Østlandet ser ut til å ha relativt sett lavest drosjedekning etter dette kriteriet.

Når tilgjengeligheten vurderes i forhold til drosjer per kommuneareal er det naturlig nok de mindre kommunene og spesielt bykommunene som har den beste dekningen. Litt forenklet tyder dette på at i bykommunene er det mange kunder per drosje, men ”kort avstand” til nærmeste drosje. Mens det i mange typiske landkommuner er færre kunder per drosje, men lengre veg til en ledig drosje.

Imidlertid bor om lag 74 prosent av befolkningen i et tettsted. Og når dette forholdet trekkes inn, og vi ser på forholdet mellom antall drosjer og tettstedsareal blir forskjellene mellom bykommuner og landkommuner mindre. Samlet sett vil vi vurdere drosjedekningen i Norge som god.

Dersom vi sammenligner med Sverige, 10 år etter dereguleringen der, finner vi et liknende mønster. I følge en svensk undersøkelse økte drosjetettheten målt som antall drosjer per 1000 innbyggere i Sverige fra 1989 til 1999. Svenske erfaringer

tyder på at bortfall av behovsprøving m.a.o. ikke nødvendigvis medfører en rasing av drosjetilgjengeligheten.

Dagens regulering sikrer ikke effektiv ressursutnyttelse.

Næringslovutvalgets innstilling fra 1995 ble ikke den gangen eller senere fulgt opp. Det er fortsatt behovsprøving og med visse unntak maksimalprisregulering. Det er imidlertid skjedd enkelte tilpasninger i reguleringen:

- For det første har flere fylker slått sammen løyveområder. På den måten kan sentraler som tidligere lå i hvert sitt løyveområde i større grad konkurrere om transportoppdrag. I enkelte fylker er det også gitt løyver til nykommere i markedet som Norgestaxi, Taxi Sør og Taxi 2
- For det andre er maksimalprisforskriften opphevet i 6 områder der det er etablert flere sentraler. I disse områdene er det uregulert prisdannelse
- For det tredje er de regulatoriske barrierene mellom drosjer og turvognløyver, som nevnt over, redusert. Turvogner kan derfor i prinsippet konkurrere om enkelte typer oppdrag som tidligere var forbeholdt drosjer.

En kan da reise spørsmålet om disse endringene er tilstrekkelige for å sikre effektiv ressursutnyttelse i drosjenæringen.

Etter vår oppfatning er ikke det tilfelle. Konkurransen mellom sentraler og oppheving av maksimalpris kan til en viss grad motvirke en del uheldige sider av en regulert næring. Som Konkurransetilsynet påpeker i sin evaluering av fjerning av maksimalprisreguleringen er det blitt bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel i enkelte områder og på spesielle tidspunkt. Muligheten for konkurranse mellom de etablerte sentralene kan dessuten føre til en viss disiplinering av prissettingen.

Etter vår oppfatning legger imidlertid behovsprøvingen fortsatt vesentlige begrensninger på konkurransen i markedene og på effektiv tilpasning av følgende årsaker:

- Antall løyver er fortsatt myndighetsbestemt, og de enkelte sentralenes kapasitet på kort sikt er derfor gitt. Mulighetene for å bytte sentral er begrenset, det samme er motivene for å bytte. Sentralene har derfor ikke mulighet for å vinne vesentlige markedsandeler ved å konkurrere på pris
- Sentralene kjenner sine konkurrenter. Konkurransesituasjonen er oversiktlig og veldefinert. Nye aktører kan ikke komme inn på markedet på kort varsel. Det er derfor ingen potensiell konkurranse som sentralene behøver å ta hensyn til i sin tilpasning
- I sin tilpasning vet sentralene også at andre sentraler heller ikke lett kan øke kapasiteten. Sentralenes motiver for å konkurrere er derfor begrenset. Av dette følger også at sentralene også har begrensede motiver til å sørge for god prisinformasjon og anvende en takststruktur som muliggjør pris-sammenligning
- Reguleringen begrenser motivasjonen til innovasjon fordi nye aktører med nye forretningskonsepter vanskelig eller umulig kan etablere seg i markedet. De etablerte har derfor heller ikke noe motiv til å anvende ressurser på innovasjon som i en konkurransesituasjon

- Drosjeløyvene har fortsatt preg av å være et privilegium. Derfor kan en ikke vente at tilbudet vil tilpasse seg endringer i etterspørselen like raskt som i et kvalifikasjonsbasert løyvesystem. Årsaken er at den enkelte løyvehaver vil ha motiv for å beholde løyvet i perioder med svakere etterspørsel i påvente av gode tider. I et kvalifikasjonsbasert system kan tilbudet reduseres i dårlige tider, uten at den tidligere løyvehaveren hindres vesentlig i å komme tilbake i bransjen i gode tider.

Markedssvikt uten behovsprøving kan motvirkes

I analysen peker vi på flere forhold som kan gi markedssvikt i en uregulert drosjenæring. Blant annet kan tilbudet av drosjetjenester bli for lite eller for stort i forhold til hva som er effektivt, kundenes informasjon om priser og tilbud blir for dårlig til at kundene kan orientere seg, samt mulige tendenser til monopolisering i markedet.

Drosjemarkedet kan deles i et kontraktmarked og et spotmarked. Vi er enige i Næringslovutvalgets vurdering av at det er liten grunn til å tro at kontraktmarkedet ikke vil fungere ved en deregulering. Faren for markedssvikt er derfor primært knyttet til spotmarkedet, dvs. tilfeldig kjøp av drosjetjenester.

Passe stort tilbud?

Årsaker til at tilbudet av drosjetjenester kan bli for høyt eller lavt, både med og uten prisregulering, drøftes for et marked med fri etablering. Under gitte betingelser kan begge utfallene inntreffe. Vi finner imidlertid ingen klare tegn på at et drosjemarked med fri etablering basert på kvalifikasjonskrav, vil bevege seg i en bestemt retning. Drosjemarkedet vil på dette punktet m.a.o. ikke skille seg vesentlig fra andre frie markeder.

Små tendenser til monopolisering

Det er få forhold som tyder på at drosjenæringen vil utvikle seg i retning av monopolisering ved overgang til kvalifikasjonsbasert regulering av adgang. Forutsetningen er imidlertid at nye aktører lett kan komme inn i markedet med nytt tilbud hvis etablerte aktører forsøker å utnytte markedsrett gjennom betydelige prisøkninger. Det er derfor viktig at det ikke legges hindringer for utvikling av nye forretningsmodeller i næringen, og at regulatoriske etableringshindre ikke er større enn det som er nødvendig for å sikre ordnete økonomiske forhold samt sikkerhet og trygghet på ønsket nivå. For at nye aktører skal kunne lykkes med sin etablering er det viktig at kundene lett kan identifisere det beste tilbudet. Transparens er derfor viktig.

Prisinformasjon – en forutsetning

I spotmarkedet er utvikling mot effektiv konkurranse særlig avhengig av fungerende prisinformasjon. Lett tilgjengelig og forståelig informasjon, spesielt om priser og prisstruktur, er viktig også for å motvirke monopoltendenser. I dag er slik informasjon vanskelig tilgjengelig og takststrukturen er så komplisert at det i praksis er umulig å sammenligne priser.

God informasjon om priser og oversiktlig prisstruktur kan i et fritt marked også være et konkurransefortrinn. Erfaringer fra Sverige tyder imidlertid på at i en

overgang mot mer konkurranse bør spesielle virkemidler likevel vurderes. Et eksempel på dette er krav til prisstruktur.

Drosjetilgjengelighet forutsetter ikke plikt

Bortfall av koplingen mellom rett og plikt til å kjøre drosje synes ikke å være kritisk for drosjetilgjengeligheten. Etterspørselen vil i de fleste tilfeller sørge for en tilstrekkelig dekning både geografisk og over døgnet. I trafikksvake områder, der det offentlige er den dominerende kjøper av drosjetransport, vil det offentlige om ønskelig kunne hindre uønskede virkninger av dereguleringen, jf. under. Noen momenter som taler for fortsatt god dekning er:

- Bl.a. fordi kjøreplikten i dag i svært begrenset grad kontrolleres av myndighetene, er det lite som tyder på at offentlig pålagt kjøreplikt har vesentlig betydning for tilbudet av drosjetjenester til allmennheten i dag
- Ved fjerning av behovsprøving og kjøreplikt har sentralene fortsatt mulighet og motiv til å pålegge tilknyttede drosjeeiere kjøreplikt, evt. innrette arbeidstiden til ansatte sjåfører slik at tilbud opprettholdes
- Friere prissetting vil normalt føre til at tilbudet styrkes når arbeidskraften er dyr (helger, nattid, høytider osv.)
- Fjerning av krav om drosjekjøring som heltidsbeskjeftigelse kan stimulere til bedret tilbud i spredt befolkede områder.

Avgiftsunntak kan lede til misbruk av løyverettigheter

Drosjenæringen nyter i dag godt av gunstige regler for engangsavgift og årsavgift, sammenlignet med private og innehavere av turvognløyve (turvogn for mindre enn 17 personer). I dag er engangsavgiften 40 prosent av ordinær avgift på personbil, for minibuss er det ingen engangsavgift når kjøretøyet skal benyttes til drosjetransport. Det betales ingen årsavgift for kjøretøy med drosjeløyve. Kjøretøy som skal benyttes til turvognvirksomhet har ingen spesielle unntak.

Dersom det åpnes for fri etablering basert på generelle krav til løyvesøker vil dagens avgiftsunntak kunne lede til etablering av betydelig antall avgiftsmotiverte løyver. Vi mener derfor at en overgang til kvalifikasjonsbasert løyvetildeling må ledsages av enten en avvikling av dagens avgiftsregler eller at det innføres krav til f.eks. utforming av kjøretøyet og kontrollordninger som vil gjøre misbruk av løyveordningen lite attraktivt. Det er imidlertid viktig at eventuelle krav og kontrollrutiner utformes på en slik måte at det ikke medfører betydelige kostnader for seriøse utøvere eller det offentlige. Ordningene bør derfor samordnes med krav til løyvehaver og kjøretøy og øvrige tiltak som uansett bør innføres av hensyn til å sikre offentlig kontroll med næringen og effektiv konkurranse.

Ulik regulering av drosjer og turvogner, men liten konkurranse

I løpet av 1990-tallet ble de fleste reguleringene knyttet til turvognvirksomhet fjernet. Utover de generelle betingelsene som krav til vandel, kvalifikasjoner og økonomisk sikkerhet stilles det i dag ikke andre krav til å drive turvognvirksomhet enn at motorvognen er registrert for mer enn 9 personer. Personer som ønsker å drive turvognvirksomhet kan m.a.o. etablere seg fritt sammenlignet med drosjer.

Forskjellen i regulering mellom turvognvirksomhet og drosjevirksomhet innebærer at adgangen til å drive de to typene transport er gitt svært ulike rammebetingelser. Dette gjelder både mht. avgifter og prisregulering, men også i muligheten til å tilby tjenester tilpasset markedets behov.

I realiteten mener vi imidlertid at konkurransen mellom de to typene transport er begrenset til visse nisjeområder. F.eks. gjelder dette kontraktskjøring der turvogner i enkelte tilfeller kan være en reell konkurrent til drosje. Det synes for øvrig klart at bortfall av behovsprøving vil virke positivt for drosjenes fleksibilitet, samt åpne muligheten til å konkurrere med turvognene på et likere grunnlag.

Behovsprøving ikke nødvendig for å sikre transportbehov for spesielle grupper

På bakgrunn av myndighetenes (bl.a. fylkeskommuner og Rikstrygdeverket) økende bruk av anbud ved inngåelse av avtaler om kontraktskjøring er ikke opprettholdelse av drosjetilbud i tynt befolkete områder et tilstrekkelig argument for behovsprøving. Vår analyse viser at også under dagens regelverk står mange områder i fare for å miste drosjetilbudet som følge av endret praksis hos offentlige transportkjøpere. Vi har også funnet eksempler på at overgang til egentransport (i tilknytning til sykehjem) for tilpasset transport i enkelte kommuner har fjernet grunnlaget for stedets løyve for transport av funksjonshemmede.

Endringer i praksis blant offentlige kjøpere av transport kan også under dagens regelverk få betydelige konsekvenser for drosjetilbudet lokalt, både generelt og mer spesielt, for tilbudet av transport for funksjonshemmede eller andre med særlige behov. Problemet er imidlertid størst i områder med lite trafikkgrunnlag.

Ved offentlig kjøp av transporttjenester er det derfor viktig å vurdere virkningene slike kontrakter vil ha for den ordinære drosjetransporten i relasjon til markedsgrunnlaget og det øvrige transporttilbudet i området. I Sverige kombineres f.eks. kjøp av offentlig betalte drosjetjenester ofte med et krav om at tilbudet til offentligheten opprettholdes. Dette synes imidlertid å bli mer aktuelt også under dagens regulering.

Tiltak for å sikre god konkurranse, tilgjengelighet og trygghet

For å sikre en vellykket deregulering har vi skissert en rekke tiltak i rapporten. Her gjengis de viktigste:

- Regulering av takststrukturen (men ikke takstene), i alle fall som en overgangsordning
- Bedret prisinformasjon, f.eks. krav til synliggjøring av priser på standardturer
- Objektive kvalifikasjons- og vandelskrav til sentraler, løyvehavere og sjåfører
- Lett synlig identifikasjon av sjåfør i bilen (evt. med identifikasjonsnummer om en ikke ønsker at sjåførens navn skal være tilgjengelig)
- Kvalitetskrav til kjøretøy med periodisk kontroll, herunder godkjenning og krav til taksametre

- Endringer i kjøretøyavgiftene, eventuelt innføre effektive kontrolltiltak, for å hindre misbruk av løyverettigheter. Dette bør ses i sammenheng med en eventuell innføring av mva. på persontransport
- Kontrollordninger for å sikre økonomiske ryddige forhold
- Innføring av kjøre- og/eller hviletidsbestemmelser for drosje for å hindre oppblomstring av useriøse aktører
- Drosjetilgjengelighet og øvrig transporttilbud vurderes i forbindelse med offentlig kjøp av transporttjenester dvs. skolekjøring, TT, og syketransport.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Drosjenæringen er i dag regulert både i forhold til tilgang til yrket gjennom tildeling av løyver basert på behovsprøving og prising av tjenestene gjennom maksimalprisforskriften.

Mye tyder på at dagens regulering er årsak til at drosjenæringen er lite dynamisk. Tildeling av løyver skjer etter søknad, fylkeskommunal behandling og høringsrunder til berørte parter. Videre er det til dels store forskjeller fra fylke til fylke i hvor stramt regelverket praktiseres og forvaltes. En implisitt følge av denne typen regulering er en stivhet på tilbudssiden som gir lite rom og motivasjon for bl.a. nyskaping og brukerorientering. Denne stivheten gjør næringen også lite tilpasningsdyktig overfor endringer i etterspørselen. På 1990-tallet var imidlertid reguleringen oppe til vurdering flere ganger.

I 1995 foreslo næringslovutvalget å erstatte tildeling av løyver basert på behovsprøving med en kvalifikasjonsbasert ordning. Samferdselsdepartementets høring av dette forslaget i 1995, møtte stor motstand i fylkeskommunene. Bare 4 fylkeskommuner stilte seg positive til å erstatte behovsprøvingen med en kvalifikasjonsbasert ordning¹.

I 1998 foreslo Konkurransetilsynet å oppheve maksimalprisforskriften for drosjekjøring. Forslaget innebar ikke endringer i behovsprøvingen. Høringen² av forslaget viste at et stort flertall av fylkeskommunene var for oppheving av maksimalprisforskriften, men forutsatt at behovsprøvingen samtidig ble erstattet med en kvalifikasjonsbasert ordning. Et mindretall av fylkeskommunene var for Konkurransetilsynets forslag. Resultatet ble en begrenset oppheving av maksimalprisforskriften i seks byregioner fra mai 2000, der det var etablert konkurranse mellom ulike sentraler. Denne endringen ble evaluert av Konkurransetilsynet i 2001³.

¹ Ot.prp. nr. 74 (2002-2002), omtale av Samferdselsdepartementets høring av Næringslovsutvalgets forslag.

² Omlegging av Konkurransetilsynets regulering av drosjenæringen. Konkurransetilsynet 23. oktober 1998.

³ Evaluering av opphevelsen av forskrift om maksimalpriser for kjøring med drosjebil i Oslo og Akershus, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Bergen, og Trondheim med enkelte nabokommuner. 15. mai 2001

I et brev⁴ til Samferdselsdepartementet tok Buskerud fylkeskommune på eget initiativ til orde for en ny vurdering av dagens regulering av drosjevirkomheten. Bakgrunnen for dette initiativet var at fylkeskommunen bl.a. mente konkurranse mellom sentraler samtidig med behovsprøving av løyver og unntak fra maksimalprisforskriften i deler av fylket innefor dagens regelverk er vanskelig å forvalte rettferdig.

I forbindelse med Samferdselsdepartementets revidering av samferdselsloven, forslag til ny yrkestransportlov, tas spørsmålet om behovsprøving opp på nytt. I Ot.prp. nr. 74 (2001-2002) sier departementet at:

Verknadene av dei endringane i rammevilkåra for drosjenæringa som er nemnt er ikkje evaluert⁵. Departementet vil setje i verk ein ny gjennomgang av drosjenæringa, og komme tilbake til spørsmålet om behovsprøving av drosjeløyve.

Ved Stortingets behandling av lovforslaget ba flertallet i samferdselskomiteen om en rask evaluering av de omleggingene som er gjort, før den vil ta stilling til spørsmålet om å oppheve behovsprøvingen, jf. Inst.O. nr. 66 (2001-2002):

Fleirtalet vil vente med å ta stilling til spørsmålet om å oppheve behovsprøvinga av drosjeløyve og eventuelt erstatte den med ei løyveordning basert på krav til vandel, økonomisk evne og fagleg kvalifikasjon, til departementet har evaluert dei omleggingane som er gjennomførde. Fleirtalet føreset at denne prosessen vert gjennomført raskt slik at Stortinget så snart som mogeleg kan ta stilling til behovsprøving av drosjeløyve.

Selv om behovsprøvingen ikke var oppe til konkret vurdering i lovforslaget ble spørsmålet likevel kommentert av en rekke av høringsinstansene under høringen av utkastet til lovforslaget. Et overveiende flertall av disse var for en oppheving av behovsprøvingen.

På denne bakgrunn er ECON bedt om å vurdere det faglige grunnlaget for fortsatt behovsprøving av drosjeløyver ut i fra de konkurransepolitiske og samferdselspolitiske målene med slik behovsprøving. ECONs mandat kan oppsummeres i følgende:

ECON skal vurdere grunnlaget for behovsprøving av drosjeløyver utover de spørsmål som er tatt opp i Konkurransetilsynets rapport, samt øvrige erfaringer som er gjort de senere år, bl.a. beskrevet i brev av 20.06.2001 fra Buskerud fylkeskommune til Samferdselsdepartementet.

1.2 Avgrensninger og informasjonskilder

Det sentrale formålet med prosjektet er, slik ECON tolker problemstillingen, å fremskaffe informasjon om hvorvidt det er faglige grunner for å opprettholde dagens ordning med behovsprøving av drosjeløyver kombinert med maksimalpris.

⁴ Drosjeløyveordningen: Anmodning om gjennomgang av lov og forskrifter med sikte på liberalisering. Brev av 20.06.2001 fra Buskerud fylkeskommune til Samferdselsdepartementet.

⁵ Dette gjelder endringer i reguleringen av turvognløyve og delvis oppheving av maksimalprisforskriften. (vår merknad)

Konkurransetilsynets rapport av 15. mai 2001 til danner fortsatt et godt utgangspunkt for en vurdering av løyvespørsmålet med bakgrunn i generelle konkurranseforhold. Imidlertid er rapporten utarbeidet med det formål å evaluere effekten av opphevingen av maksimalprisreguleringen, og ikke behovsprøvingen som sådan. Det er derfor behov for en bredere diskusjon som også av behovet for behovsprøving av drosjeløyver i Norge.

I tillegg til rene markeds- og konkurransemessige forhold drøfter vi behovet for behovsprøving i forhold til generelle samferdselshensyn. Slike hensyn kan være relatert til bortfall av kravet om kjøreplikt, generell markedssvikt, opprettholdelse av transporttilbud for funksjonshemmete, konsekvenser av skatte- og avgiftssystemet osv. Samtidig finnes det også kostnader knyttet til å opprettholde ordningen med behovsprøving, herunder manglende oppfølging av dagens reguleringer, kostnader ved administrasjon, liten fleksibilitet osv. Det kan imidlertid være vanskelig å trekke et klart skille mellom hvilke argumenter som faller i hvilken kategori, marked eller "andre forhold", ofte vil det være en sammenheng mellom et markeds størrelse og muligheten for at det skapes et tilbud med tilstrekkelig variasjon.

Problemstillingen er drøftet med utgangspunkt i følgende tematiske presiseringer:

- *Markedssvikt og tilgjengelighet* – har vært et sentralt argument for å opprettholde ordningen med maksimalpris og behovsprøving i kombinasjon med kjøreplikt. Det har vært en utbredt oppfatning at en deregulering ville medføre fare for en svekkelse av tilbudet. Problemstillingen kan tenkes å være relevant på to måter. I områder med et stort markedsgrunnlag (de fleste byer) kan det tenkes at tilbudet blir godt på de tider av døgnet og dager da det er stor etterspørsel og ulempene for sjåførene er minst, mens det på andre dager og tidspunkt blir for lite tilbud. Eksempler på dette er dagkjøring kontra nattkjøring og virkedager kontra høytidsdager. I områder med et lite markedsgrunnlag er det en viss frykt for at en omlegging vil medføre at det tilbudet som finnes vil falle bort om begrensingen i rett til å tilby tjenesten forsvinner. Spørsmålet er derfor å vurdere om forholdet mellom etterspørselen etter drosjetransport og tilbudet av transporttjenester ikke klareres i et uregulert marked – altså om det er forhold som er spesielle for drosjemarkedet som gir en markedssvikt. Da kan vi i et uregulert marked få et tilbud av tjenester som er for lavt (eller høyt) i forhold til hva som er ønskelig ut i fra et samfunnsøkonomisk effektivitetshensyn. Mulige årsaker til evt. markedssvikt kan være de store svingninger i etterspørsel og tilbud over tid som er påpekt over eller geografiske forhold (lokalisering av tilbud og etterspørsel)
- *Kjøreplikt* – følger naturlig av behovsprøving. Kjøreplikten er et sentralt element i dagens ordning og også nært knyttet til spørsmålet om tilgjengelighet. Tanken bak kjøreplikt er at løyvehaver ved å motta et privilegium også må yte noe tilbake – i form av kjøreplikt. Uten behovsprøving kan kjøreplikten vanskelig være et virkemiddel det offentlige kan anvende på samme måte som i dag. Der er derfor behov for å drøfte hvorvidt kjøreplikten har en reell betydning i dag og om et bortfall vil bety redusert tilbud. Det kan også tenkes at det finnes andre måter å sikre de hensyn som forsøkes sikret ved hjelp av kjøreplikt på mer effektivt og til lavere kostnad

- *Fleksibilitet* – for både tilbydere og kjøpere av tjenesten er viktig for et vel-fungerende marked. Dagens ordning medfører f.eks. at det er vanskelig for sentralen å avvise uønskede løyvehavere. Innenfor dette temaet drøftes også hvordan sentralene kan tenkes å utvikle seg i et system med konkurranse. Det er i dag også problematisk for storbrukere av drosje å forhandle frem avtaler som krysser løyveområder, da behovsprøvingen er knyttet til rettigheter og plikter i et bestemt løyvedistrikt
- *Transport for funksjonshemmede* – er en viktig funksjon for drosjene. Dagens system gir rom for å gi løyver med spesielle krav til utrustning for transport av funksjonshemmede, mot at løyvehavere gis visse fordeler. Det er derfor behov for å drøfte hvordan denne gruppen eventuelt kan bli berørt av en deregulering
- *Skatter og avgifter* – det er i dag spesielle avgiftsregler for personbiler som anvendes som drosjer. Avgiftene er tilpasset systemet med behovsprøving, og ved fjerning av behovsprøvingen bør en vurdere innretting av avgiftssystemet for å sikre at det er mest mulig effektivt i forhold til målene for næringen
- *Administrasjon* – av dagens ordning er ressurskrevende. Rapporten gir en grov vurdering av kostnadene forbundet med administrasjon av ordningen, herunder kostnader knyttet til kontroll og oppfølging som det i dag ikke er ressurser til å gjennomføre, jf. kjøreplikt ovenfor. Eksempler på administrative kostnadselementer er kunngjøring, ansiennitetsberegning, søknadsbehandling, klagebehandling, konflikthåndtering (også for sentral), tilsyn osv.
- *Sentralenes mulige roller* vil bli diskutert. I et system med fri etablering basert på kvalitetskriterier kan det tenkes alternative organiseringsformer mellom sentral og løyvehavere i forhold til dagens system. Alternativer til dagens system med et løyve per person drøftes kort, f.eks. mulighet for fremvekst av ”drosjerederier”
- *Forholdet til turvogner* – blir drøftet med bakgrunn i de endringer som er foretatt de senere årene mht. dereguleringen av turvognsektoren.

Utredningen er basert på offentlig statistikk, tilgjengelige utredninger og informasjon om de enkelte problemstillingene, herunder tidligere høringsuttalelser⁶ og Næringslovutvalgets rapport, utredninger av dereguleringen i Sverige og telefonintervju med 10 utvalgte fylkeskommuner. Formålet med telefonintervjuene har vært få en generell oversikt over praktiseringen av regelverket.

1.3 Organisering av rapporten

Kapittel 2 drøfter drosjenes plass i transportmarkedet, samt overordnede transportpolitiske målsettinger det er naturlig at reguleringen av drosjenæringen bør bygge opp under. Kapittelet gir også en kortfattet oversikt over det norske drosjemarkedet, samt utviklingen i Sverige mellom 1989 og 2000. I kapittel 3 gir vi en grov presentasjon av dagens regulering av drosjemarkedet, før vi i kapittel 4

⁶ Omfatter uttalelser fra andre departementer, fylkeskommuner, etater og interesseorganisasjoner herunder Norgestaxiforbund og transportbedriftenes landsforening.

drøfter behovet for regulering av drosjemarkedet i forhold til markedssvikt, tilgjengelighet og kjøreplikt reguleringen. Skatter og avgifters betydning for dagens struktur i drosjenæringen og konsekvenser av en fjerning av behovsprøving drøftes i kapittel 5. Kapittel 6 drøfter mulige konsekvenser for enkelte andre spesifikke problemstillinger av en endret regulering i forhold til dagens regulering.

Med unntak av kapittel 4 er det ikke egne oppsummeringskapitler, for øvrig er oppsummeringer og anbefalinger samlet i sammendraget foran.

2 Drosjenes plass i transportpolitikken og -markedet

2.1 Transportpolitisk ramme

Drosjenæringen er en del av det samlede offentlige transporttilbudet og utgjør et viktig bidrag til å dekke befolkningens transportbehov. Det er derfor naturlig å se reguleringen av drosjemarkedet i sammenheng med de overordnede målene for transportpolitikken generelt og hvordan disse er formulert for drosjemarkedet spesielt.

Det overordnede målet med transportpolitikken er å bidra til at befolkningens transportbehov tilfredsstilles. Samtidig som hensyn til miljø og sikkerhet ivaretas. Det er også et mål at dette skal skje på en mest mulig ressurseffektiv måte. Disse målsettingene er formulert i ulike språkdrakter og stortingsmeldinger, senest i St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011. Basert på tilsvarende målformuleringer i St.meld. nr. 34 (1992-93) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97, formulerte Næringslovutvalget i 1995 et sett med overordnede målsettinger for drosjereguleringen. Vi har ikke funnet tilsvarende målsettinger formulert senere. Imidlertid synes utvalgets formuleringer å fortsatt være i overensstemmelse med de transportpolitiske målsettingene.

- *Rasjonell ressursutnyttelse:* Drosjenæringen skal bidra til et samlet transporttilbud tilpasset samfunnets behov. Transporttilbudet må forbedres og utvikles over tid ettersom tekniske muligheter og behov endres. Transporttjenestene skal produseres kostnadseffektivt og tilbys til kostnadsrelaterte priser
- *Trafikksikkerhet:* Drosjetransport skal foregå slik at sikkerheten til passasjerer, sjåfør og andre trafikanter ikke settes i fare
- *Fravær av overgrep og svindel:* Drosjekunder må kunne føle seg trygge på at de ikke vil bli avkrevd urimelige takster eller utsatt for overgrep. Tilsvarende må drosjesjåførenes sikkerhet ivaretas
- *Økonomisk ryddige forhold:* Drosjenæringen må drives i henhold til de lover og regler som gjelder, spesielt med hensyn til betaling av pålagte skatter og avgifter
- *Kostnadseffektiv regulering:* Næringens etterlevelse av regelverket må kunne kontrolleres effektivt uten for store administrative kostnader. En mer detaljert regulering krever større administrative ressurser, og kostnadene ved

disse bør avveies mot de gevinster som eventuelt kan oppnås gjennom mer utstrakt regulering.

Målsettingene ovenfor danner et rammeverk for den videre drøftingen av reguleringen av drosjemarkedet og den senere analysen vil mer eller mindre eksplisitt bli holdt opp mot disse målene.

2.2 God drosjedekning i Norge og positiv utvikling i Sverige

I Norge bestod drosjenæringen i 2000⁷ av 5 148 foretak som sysselsatte 15 307 personer og omsatte for 4,9 mrd kroner. Av dette utgjorde om lag 1,7 mrd kroner lønnskostnader. Ved inngangen til 2002 disponerte drosjenæringen⁸ til sammen 6 730 personbiler og 984 minibusser, i alt 7 714 kjøretøy. Til sammen er det registrert 8 975 løyver, hvorav 2 513 er reserveløyver. Forskjellen i antall løyver og antall kjøretøyer skyldes dels statistikk mangler, bl.a. i kjøretøyregisteret og særlig for maxitaxier, dels at ikke alle løyver blir benyttet, særlig reserveløyver. Hvilken feilkilde som er størst er vanskelig å si. Videre finnes det 230 sentraler fordelt på 200 løyvedistrikt som sysselsetter 500 årsverk. Om lag 14 prosent av løyvene var såkalte bopelsløyver, de resterende var tilknyttet sentral.

Drosjenæringen har til tider vært i fokus på grunn av anklager om økonomisk uryddige forhold. Mange slike anklager er ikke direkte knyttet til behovsprøvingen, men til skatte- og avgiftsrelaterte forhold. Objektive krav til næringen (f.eks. til taksameterbruk og dokumentasjonskrav) og kontroller er egnede virkemidler til å motvirke unndragelser. Behovsprøvingen er derfor neppe et nødvendig virkemiddel i denne sammenheng. Dagens system med behovsprøving gir dessuten i seg selv grunnlag for uryddige økonomiske disposisjoner, idet de kan gi utgangspunkt for ulovlig utleie av løyver.

I Figur 2.1 vises drosjetettheten i Norge⁹. Siden det ikke er gitt hvilket mål som er best egnet til å gi det beste bilde på drosjetilgjengeligheten er vi valgt å benytte to ulike mål. Det øverste kartet i figuren viser drosjetilgjengeligheten som antall drosjer per 1000 innbyggere. Hadde alle kommuner vært geografisk like ville dette målet gitt et sammenlignbart bilde. Imidlertid vil 1,5 drosjer per 1000 innbyggere en liten kommune (f.eks.) gi en svært forskjellig beskrivelse av tilgjengeligheten i forhold til en stor kommune (for eksempel Karasjok). Vi har derfor valgt også å beregne drosjedekningen i forhold til kommunens størrelse.

Det generelle bildet viser at drosjedekningen i hovedsak er god. Målt i drosjer per 1000 innbyggere er deknningen best i Nord-Norge og i kommunene som omkranser fjellene i Sør-Norge. Kystkommunene fra svenskegrensen og nord til Nord-Trøndelag samt deler av indre Østlandet ser ut til å ha lavest drosjedekning etter dette kriteriet.

⁷ Kilde: SSB Strukturstatistikk, Landtransport

⁸ Kilde: Norges taxiforbunds hjemmeside 14.10.2002.

⁹ De hvite områdene skyldes at drosjene er registrert på sentraler som dekker flere kommuner. I disse tilfellene er dataene tilordnet en av kommunene, vanligvis den største. Forenklingen gjør at vi mister enkelte detaljer, men uten at det generelle bildet påvirkes vesentlig.

Ser vi derimot på drosjer per kommuneareal skifter bildet. Da er det naturlig nok de mindre kommunene og spesielt bykommunene som har den beste dekningen. Figuren viser likevel at det er mange såkalte distriktskommuner som har like god dekning som mer sentrale kommuner. Litt forenklet kan vi si at i bykommunene er det mange kunder per drosje, men ”kort avstand” til nærmeste drosje. Mens det i mange typiske landkommuner er få kunder per drosje, men lengre veg til en ledig drosje.

Imidlertid bor om lag 74 prosent av befolkningen i et tettsted. Når vi ser på forholdet mellom antall drosjer og tettstedsareal blir forskjellene mindre mellom bykommuner og landkommuner, jf Figur 2.2. For de kommunene der sentralen dekker flere kommuner viser figuren en kunstig høy drosjetetthet, siden vi har måttet knytte dataene til en kommune. Samlet sett vil vi derfor vurdere drosjdekningen i Norge som god.

Dersom vi sammenligner med Sverige finner vi et liknende mønster, jf Figur 2.3. I følge en svensk undersøkelse¹⁰ fra 2000 falt drosjetettheten målt som antall drosjer per 1000 innbyggere i Sverige etter dereguleringen i 1989 før den økte igjen. Samlet sett økte drosjetettheten fra 1989 til 1999, men det er store lokale forskjeller i utviklingen i drosjetetthet:

Ökningen av taxibilar har inte skett över hela landet, och endast i ca en tredjedel av landets kommuner har antalet taxa ökat. I en tredjedel av kommunerna har antalet minskat och i resterande tredjedel är antalet oförendrat. Det är svårt att finna ett enhetlig mönster för utvecklingen, det finns småkommuner där ökningen har varit stor, medan det i andra liknande kommuner varit en negativ utveckling. Det är också stora skillnader i taxitäthet mellan kommuner, och ett exempel är Arvidsjaur och Arjeplog, två grannkommuner i norr som båda karakteriseras som glesbygd, där taxitätheten är 2,21 bilar per 1000 invånare i Arvidsjaur och 5, 22 i Arjeplog.

10 år etter dereguleringen var den geografiske fordelingen svært lik den som er vist i Figur 2.1. Basert på utviklingen i Sverige synes drosjetilbudet å ha justert seg i forhold til etterspørselen og andre lokale forhold etter dereguleringen. Det er ingenting som tyder på en systematisk skjev utvikling i favør av større bykommuner, og tilsvarende negativ utvikling i distriktskommuner.

For å utfylle dette bildet har vi hentet følgende fra en nylig publisert artikkel i tidsskriftet TAXI¹¹.

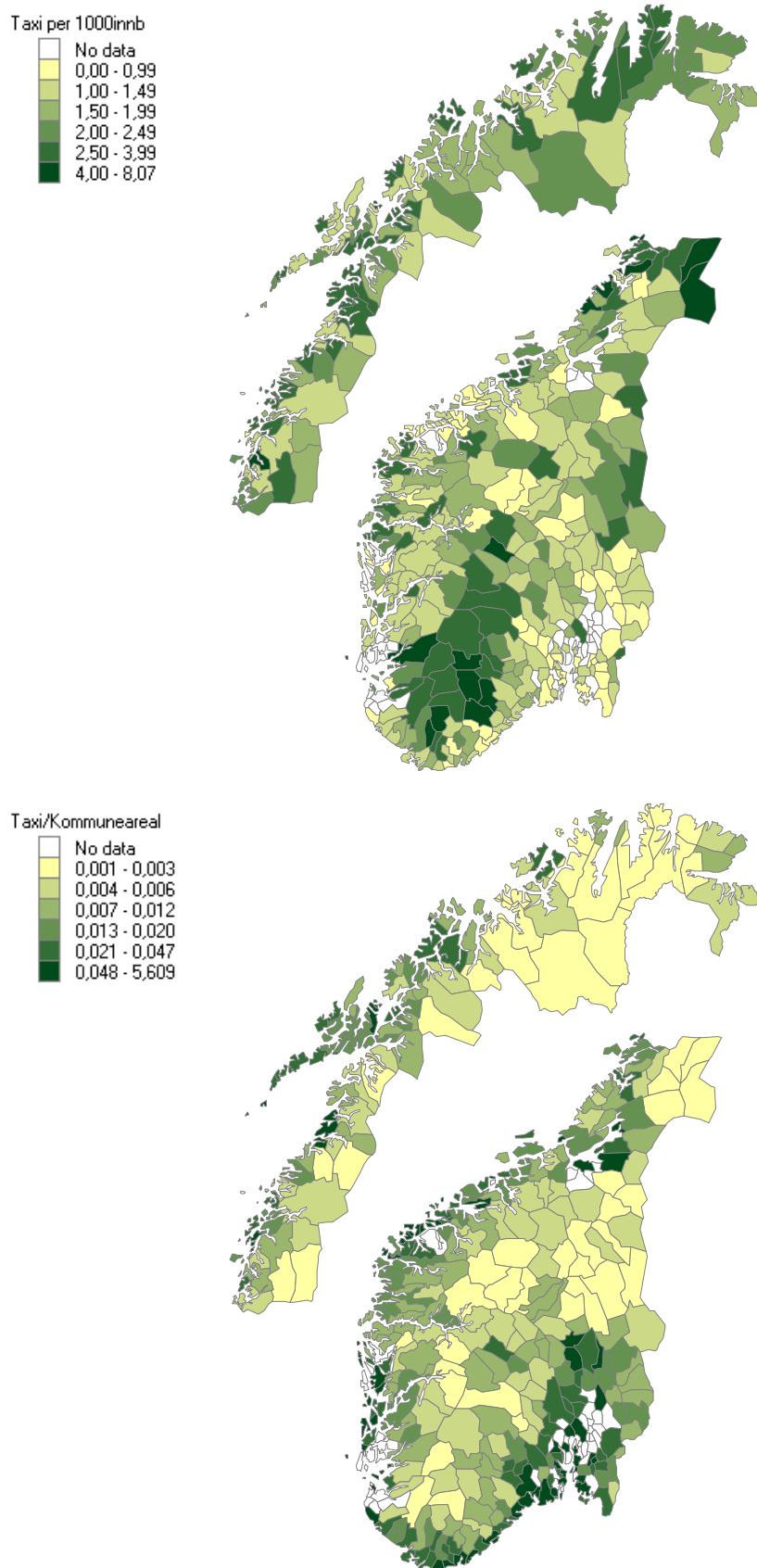
Ved å sammenligne fylker/län med spredt bosetting får vi illustrert at drosjdekningen i distriktene ligger på samme nivå i begge land. Vi finner høy svensk drosjedekning i Jämtland (2,22), Västerbotten (1,61) og Norrbotten (1,78). Sammenlignbare norske fylker kan være Finnmark (2,11), Nordland (1,85), Nord-Trøndelag (2,11) og Sogn og Fjordane (1,77).

¹⁰ Johansson, P, A. Marell og K. Westin: ”Taxi i världen – En jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder”, Rapport 2000:03, Transportforskningsenheten, Umeå Universitet.

¹¹ Jørn Berthelsen. Behovsprøving av løyvetallet. TAXI nr. 7 2002.

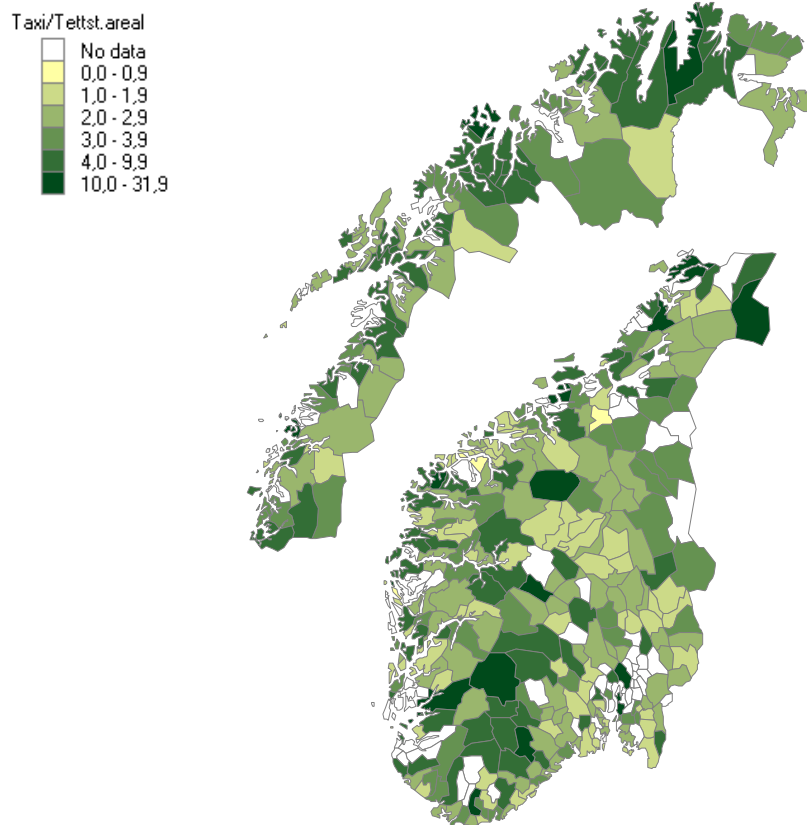
I Sverige, som i Norge, er for distriktsdrosjer det viktigste levebrød knyttet til offentlig betalt transport. Anbud er gjennomført i Sverige og det sikrer et drosjetilbud også i distriktene. Kanskje det også sikrer et rasjonelt tilbud i forhold til trafikkgrunnet? Vi kan imidlertid ikke se at fravær av behovsprøving i Sverige har fjernet drosjetilbudet i utkantene. Det er like mye til stede der som i norske distrikter.

Figur 2.1 Drosjetetthet. Drosjer per 1000 innbyggere og drosjer per kommuneareal. 2002.



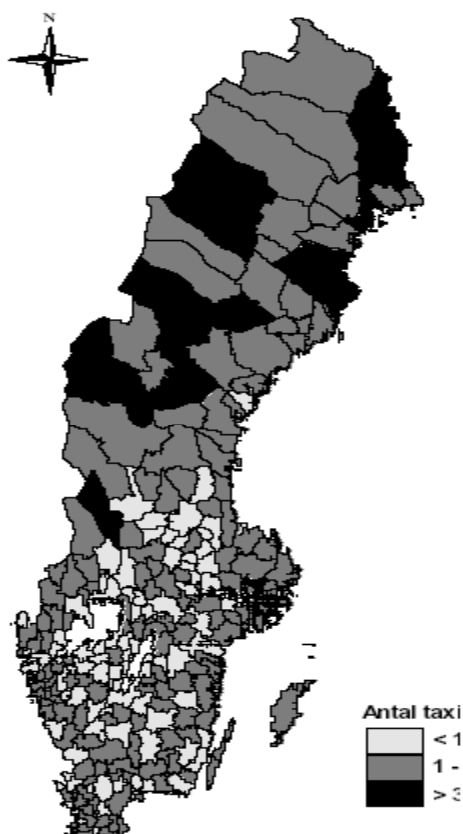
Kilde: Norges taxiforbunds hjemmeside 14.10.2002. Arealstatistikk fra SSB

Figur 2.2 *Drosjetetthet. Drosjer tettstedsareal. 2002.*



Kilde: Norges taxiforbunds hjemmeside 14.10.2002. Arealstatistikk fra SSB

Figur 2.3 Drosjer per 1000 innbyggere i Sverige. 1999.



Kilde: Johansson, P, A. Marell og K. Westin: "Taxi i världen – En jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder", Rapport 2000:03, Transportforskningsenheten, Umeå Universitet.

2.3 Noen eksterne vurderinger og erfaringer

2.3.1 Næringslovutvalgets vurderinger

Næringslovutvalget presenterte sommeren 1995 en vurdering av drosjenæringen. Allerede i tittelen på innstillingen, "Moden for modernisering" indikeres det at Næringslovutvalget anbefaler store endringer i reguleringen av næringen. Utvalget foretar en grundig gjennomgang av prinsipielle og praktiske problemstillinger rundt behovsprøving og prisregulering, og ser også hen til erfaringer i andre land som har deregulert. Utvalgets anbefalinger kan oppsummeres i følgende:

- **Overgang til kvalifikasjonsbasert konsesjonssystem.** Kvalifikasjonskrav bør stilles gjennom sertifisering av biler, kjøreseddel for sjåfører og konsesjon til å drive drosjevirkosomhet. Søkere skal kunne tildeles flere konsesjoner, og det skal tillates å drive drosjevirkosomhet i andre organisasjonsformer. Kravet til kjøreplikt oppheves, bl.a. fordi det er vanskelig å håndheve kjøreplikten
- **Friere prisdannelse.** Offentlig fastsatte maksimaltakster kan virke prisdrivende, og fri etablering reduserer behovet for prisregulering. Argumenter

for prisregulering er ikke tilstrekkelig tungtveiende til å forsvare kostnader og ulemper ved fortsatt prisregulering

- **Tiltak mot økonomisk kriminalitet.** Næringslovutvalget foreslo kontrollordninger som kunne bidra til mer ryddige økonomiske forhold i næringen.

Utvalgets innstilling var enstemmig, med unntak for forslaget om oppheving av maksimalprisregulering, der utvalgets medlem Stein Reegård fra LO dissenterte.

2.3.2 Erfaringer med unntak fra maksimalprisforskriften

Det er tidligere vist til opphevingen av maksimalprisforskriften i seks byområder og konkurransetilsynets evaluering av denne. Konkurransetilsynet oppsummerer sin evaluering av konsekvensene av opphevingen av maksimalprisforskriften i de seks byene slik:

- Gjennom dereguleringen har sentralene i større grad fått anledning til å tilpasse seg de lokale markedsforholdene, og har økt prisene på tider med stor etterspørsel, høy betalingsevne og bemanningsproblemer. Dvs. liten prisøkning på dagtid, men større økning på kveldstid
- Bedre sjåførtilgang på ubekvemme tider, og dermed bedret drosjetilbud
- Enkelte sentraler har forenklet takstsystemet eller innført nye tjenestetilbud. Forenklingene er imidlertid bare mindre justeringer og betegnes av konkurransetilsynet som ”ikke tilstrekkelige”
- Konkurransetilsynet forventer at konkurransetrykket vil bedres over tid, etter hvert som aktørene blir vant til konkurranse
- Tilsynet mener overgangen til fri prissetting har fungert tilfredsstillende
- Etter tilsynets mening ville det vært bedre med én forvaltningsmyndighet for drosjenæringen
- For å skape ytterligere konkurranse i drosjemarkedet er den beste løsningen trolig å erstatte dagens løyveordning med en kvalifikasjonsbasert ordning.

Gjennom vår intervjujurunde med fylkeskommunene fikk vi også synspunkter på fylkeskommunenes erfaring med denne omleggingen.

Generelt var inntrykket at tilgjengeligheten hadde økt. Det var også en praksis for å fordele nye løyver til de nye sentralene slik at de fikk mulighet til å bygge opp et konkurrerende tilbud. I noen fylkeskommuner opplevde man imidlertid blandingen av maksimalprisregulering og unntak fra maksimalprisreguleringen innenfor fylket som problematisk. Det synes også å være ulik praksis, fra fylkeskommunenes side, med hensyn til å legge til rette for at sentraler utenfor det området der maksimalprisforskriften er opphevet kan konkurrere om oppdrag.

3 Gjennomgang av dagens regulering av drosjemarkedet

Drosjemarkedet er regulert både i forhold til adgang til å drive drosjevirkksomhet og ved maksimalpriser. Som en bakgrunn for den videre drøftingen gir vi her en kort gjennomgang av dagens regulering av drosjemarkedet, samt forholdet til turvognaktivitet.

3.1 Om behovsprøving av løyver

Adgangen til å drive drosjevirkksomhet er regulert i Lov om samferdsel av 04.06.1976 (Samferdselsloven). Stortinget vedtok 21.06.2002 ny Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven), som er en revisjon av samferdselsloven. Yrkestransportloven med forskrifter vil være virksom fra 2003, og er for vårt formål identisk med gjeldende samferdselslov. Vi har derfor valgt å diskutere reguleringen med utgangspunkt i yrkestransportloven.

Yrkestransportloven stiller følgende betingelser for å drive med drosjetransport, kun de delene av loven som er direkte relevant for drosje er gjengitt¹²:

- § 4 definerer de generelle betingelsene for å få tildelt løyve for persontransport med motorvogn
 - 1) Første ledd sier at den som mot vederlag vil drive persontransport med motorvogn må ha løyve. Det same gjeld den som utfører persontransport mot vederlag på liknande måte som drosje når tilbod om transport vert retta til ålmenta på offentleg plass
 - 2) Løyve kan tildeles den som har a) god vandel, b) tilfredsstillande økonomisk evne og c) tilstrekkeleg fagleg kompetanse
- § 9 Behovsprøvd løyve for persontransport med motorvogn utanfor rute
 - 1) Den som mot vederlag vil drive persontransport utanfor rute med motorvogn registrert for inntil 9 personar, må i tillegg til løyve etter § 4 ha særskilt drosjeløyve

¹² Sitater er gjengitt i lovens målform.

- 2) Løyvestyresmakta kan gje påbod om at det skal skipast drosjesentralar og om korleis dei skal drivast om plikt til å betale innskot og avgift til sentralen og om at sentralen skal ha rett til å fastsetje køyreordninga og gje andre reglar for verksemda. Slike føresegner kan gjerast gjeldande både for løyvehavar og førar, og ha med pålegg om bruk av uniform
- 3) Departementet kan gje forskrifter om andre særskilte løyveordningar for persontransport for persontransport utanfor rute med motorvogn registrert for inntil 17 personar (minibuss/maxitaxi)
 - §12 definerer hvem som har adgang til å tildele løyver. Løyve etter §§ 4 (drosje), 5 og 9 gis av fylkeskommunen.

I loven er ikke begrepet ”behovsprøving” nærmere definert. Heller ikke i gjeldende forskrift¹³ til samferdselsloven er det fastsatt objektive kriterier som behovsprøvingen bør baseres på, utover at det er fylkeskommunen som fastsetter antall løyver i hvert løyvedistrikt.

I forskriftens nr 9 heter det om drosjeløyve at *Løyve gir innehaveren rett og plikt til å drive transport med motorvogn registrert for inntil 9 personer*. Det er ikke definert nærmere hva som ligger i ”plikt”. Hvordan dette håndheves kommer vi tilbake til senere. Nedenfor følger en mer utfyllende gjennomgang av ulike sider ved dagens ordning med behovsprøving av drosjeløyver.

Om sentraler og løyvedistrikt

De lokale samferdselsmyndigheter bestemmer om det skal opprettes drosjesentraler, samt fastsetter grensene for det geografiske område hver enkelt sentral skal operere i. Ved tildeling av drosjeløyve gir fylkeskommunen vanligvis også tilslutningsplikt til en sentral i områder der sentral er etablert. Tidligere var ofte hver enkelt kommune et løyvedistrikt, men det blir stadig vanligere at flere kommuner eller hele fylker er løyvedistrikt, f.eks. nedre Buskerud, Oslo og (snart) Akershus, Vest-Agder, Rogaland og Hordaland. Dette betyr at en i økende grad ser at både drosjesentraler og drosjer i et fylke kan ta oppdrag i hele fylket, og ikke kun i den kommune der sentralen eller drosjen er hjemmehørende.

Om bopelsløyver

I geografiske områder der kjøregrunnlaget for drosjer er så vidt lite at det ikke er grunnlag for å danne en drosjesentral, gis såkalt bopelsløyve til drosjeeierne. Bopelsløyvehavere opererer med utgangspunkt i det distrikt de blir tildelt gjennom løyvet, og pålegges vanligvis tilslutningsplikt til bopel. Så vidt vi har kunnet konstatere er det bare i liten grad samarbeid mellom tilliggende sentral og innehavere av bopelsløyver.

Administrasjon av flere løyver

I utgangspunktet må hver enkelt drosjebil ha eget løyve, og hver drosjeeier tildeles normalt kun ett ordinært løyve. I tillegg kan drosjeeieren tildeles reserve-løyve. Drosjeeieren kan i tillegg ha en reservebil uten løyve som kun skal brukes i

¹³ Siden ny forskrift til yrkestransportloven ikke foreligger har vi tatt utgangspunkt i gjeldende forskrift. Dette innebærer etter det vi har kunnet vurdere ingen problemer for vårt formål.

kortere perioder når den ordinære bilen er til reparasjon, vedlikehold og lignende, jf. forskriftens nr. 24:

Løyve for reservedrosje kan, innenfor det løyvetall fylkeskommunen fastsetter, tildeles innehaver av ordinært drosjeløyve i løyvedistriktet.

Videre er det regulert når reserveløyver kan anvendes. I forskriftens nr. 24 heter det:

Er det drosjesentral i løyvedistriktet, bestemmer denne når reservedrosje skal nyttes. Ellers skal reservedrosje nyttes når fylkeskommunen eller den fylkeskommunen gir fullmakt finner at det er behov for det. I det tidsrom en reservedrosje har adgang til å kjøre, gjelder de samme bestemmelser som for drift av ordinær drosje.

Av dette følger naturlig at et reserveløyve vil innebære mindre kjøring enn et ordinært løyve. Eksempelvis vil reserveløyver kun bli tildelt kjøring i helgene eller på bestemte tider av døgnet med stor trafikk, og når de ordinære løyvene er fullt utnyttet inkl. bruk av ansatte drosjeførere. I de områder der det er etablert sentral, er det sentralene som setter opp kjøreplan for samtlige løyver tilknyttet sentralen. I enkelte områder der det er åpnet for konkurranse mellom flere sentraler har det forekommet at drosjer med reserveløyver har kjørt tilnærmet like mye som de ordinære løyvene, i følge Konkurransetilsynets utredning. I Bergen er det f.eks. innført begrensninger på hvilke tider av døgnet reserveløyvene kan benyttes. Innenfor disse periodene er det imidlertid ingen begrensninger.

En løyvehaver kan under visse betingelser *bestyre* flere løyver. I forskriftens nr. 20 heter det at:

Bli den som innehar løyve midlertidig ute av stand til selv å lede og drive virksomheten, kan fylkeskommunen etter søknad samtykke i at virksomheten i inntil 3 år helt eller delvis blir overlatt til drosjesentral. Er det ikke drosjesentral i distriktet, kan fylkeskommunen godkjenne annen bestyrerordning. Det samme gjelder når fylkeskommunen av andre grunner finner det mest hensiktsmessig å godkjenne annen bestyrerordning. For bestyrer som ikke er drosjesentral, gjelder bestemmelsene under nr. 7 og nr. 10 tilsvarende.

Og videre i andre ledd:

Etterlater avdød løyvehaver ektefelle, livsarving eller registrert partner etter lov om registrert partnerskap som ønsker å nytte retten til å beholde løyvet i inntil 3 år fra løyvehavers død, jfr. nr. 57, og ikke selv kan lede og drive virksomheten, gjelder bestemmelsen i første ledd tilsvarende.

En drosjebestyrer er altså en sentral eller person som opererer en annen drosjeeiers løyve. Bestyreren kan være drosjeeier, men det stilles som hovedregel ikke krav om det, jf. Konkurransetilsynets evaluering maksimalprisreguleringen. Antall løyver en bestyrer kan bestyre varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune, men det normale er maksimalt tre løyver (inkludert eventuelt eget løyve).

3.2 Om maksimalpris

Det er tidligere nevnt at drosjenæringen er regulert både ved adgang til å drive, gjennom behovsprøving, og hvilke priser som maksimalt kan kreves, gjennom maksimalprisforskriften. Det siste fastsettes av Konkurransetilsynet. Konkurransen i drosjenæringen reguleres altså av to uavhengige myndigheter, Samferdselsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennom Konkurransetilsynet.

Drosjenæringen er i dag den eneste transportnæring der Konkurransetilsynet fortsatt regulerer prisene¹⁴. Drosjetakstene er regulert ved et maksimalprissystem. Takstene består av flere elementer; et påslag (startpris), en pris for kjørt distanse, en pris for ventetid og lave hastigheter, en minimumspris og en pris for kjøring utenfor nærsoner¹⁵. Takstene varierer med tid på døgnet, ukedager og høytider. Dersom fylkeskommunene endrer nærsonestørrelsen, herunder går over fra en geografisk til en turlengdeavhengig soneavgrensning, vil dette også få betydning for prisen på en gitt drosjetur uten at Konkurransetilsynet endrer takstene i maksimalprisforskriften. Retur av drosjen til stasjoningsstedet er inkludert i prisen.

Forskriften¹⁶ gjelder for drosjetransport av inntil fire personer mot kontant betaling. Dvs. at maksimalprisforskriften ikke gjelder for maxitaxi.

Frem til 1999 ble maksimalprisene beregnet med utgangspunkt i en indeksbasert modell for den årlige justeringen av takstene. Modellen var basert på vektorer for ulike kostnadskomponenter som knyttes opp mot utviklingen i Statistisk Sentralbyrås konsumprisindeks og delindeksene for henholdsvis kjøp og drift og vedlikehold av egne transportmidler. Det ble også foretatt et effektivitetstrekk. Modellen var til tider sterkt kritisert i næringen, og Konkurransetilsynet konkluderer i sin rapport at den ikke sikret et tilstrekkelig tilbud av drosjetjenester. Med denne bakgrunn gikk tilsynet i 1999 over til skjønsmessig justering av takstene. Skjønnnet utøves i følge med utgangspunkt i prisutviklingen på drosjetjenester i områder som er unntatt fra prisregulering.

Konkurransetilsynet håndhever også konkurranselovens bestemmelser om pris-samarbeid, herunder adgangen til å gi dispensasjon fra reglene. Slik dispensasjon er nødvendig for at drosjesentralene skal kunne fastsette felles takstregulativer. Konkurransetilsynet har gjennom en forskrift¹⁷ gitt drosjesentraler dispensasjon til å samarbeide om felles takstregulativ og om å inngi felles tilbud og anbud på faste kjøreoppdrag for sine medlemmer. Dispensasjonen gjelder ikke samarbeid mellom sentraler eller mellom løyvehavere tilsluttet ulike sentraler.

¹⁴ Unntak fra maksimalprisforskriften ble gitt til taxisentraler i områder med to eller flere drosjesentraler der forholdene for øvrig ligger til rette for konkurranse med virkning fra 1. mai 2000. I dag omfatter dette Oslo og kommunene i Akershus og byene Drammen, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim med enkelte nabokommuner.

¹⁵ I tillegg til å ha ansvaret for løyveordningen fastsetter fylkeskommunene en såkalt sone for nærtrafikk for drosjekjøring. Denne sonen kan enten være geografisk avgrenset eller bli fastsatt som en turlengdeavhengig sone.

¹⁶ V2002-31 Maksimalpris for kjøring med drosjebil. Fastsatt av Konkurransetilsynet 26.04.2002.

¹⁷ Forskrift om dispensasjon fra konkurranseloven §§ 3-1 og 3-2 for drosjesentraler, fastsatt av Konkurransetilsynet 18.10.2002.

Drosjesentralenes dispensasjon fra konkurranseloven til felles prisfastsettelse virker slik at hver enkelt sentral kan fastsette felles takststruktur for sine medlemmer, men den enkelte sjåfør kan avtale lavere priser enn takststrukturen fastsatt av sentralen.

4 Markedssvikt, tilgjengelighet og kjøreplikt

Markedssvikt, tilgjengelighet og kjøreplikt hører naturlig sammen i en drøfting av en oppheving av dagens behovsprøving. Av hensyn til framstillingen har vi valgt å dele drøftingen i to. Først drøftes markedssvikt og tilgjengelighet i et marked uten behovsprøving (kapittel 4.1), deretter drøfter vi kjørepliktens betydningen for å sikre tilgjengelighet (kapittel 4.2).

4.1 Markedssvikt og tilgjengelighet

4.1.1 Innledning

Drosjenæringen er en av få næringer der både etablering og prissetting er regulert av offentlige myndigheter. Regulering av etablering i drosjenæringen er ikke begrunnet i knapphet på ressurser, som kan være et argument for regulering av etablering i enkelte næringer, f.eks. begrenset tilgang på radiofrekvenser (kringkasting, mobiltelefoni). Behovsprøvingen er snarere sett på som et virkemiddel for å motvirke konkurransen og med det sikre inntektsnivået i næringen. Motvekten til behovsprøvingen er kjøreplikten. Kjøreplikten innebærer at løyvehaverne er pliktige til å tilby drosjetjenester etter en plan. For løyver tilknyttet sentral er det sentralen som setter om kjøreplan. Innehavere av bopelsløyver er i prinsippet pliktige til å tilby tjenester hele døgnet. Kjøreplikten skal sikre et tjenelig tilbud på drosjetjenester, også på tider der det er antatt at lønnsomheten er dårlig.

Næringslovutvalgets innstilling om drosjenæringen¹⁸ konkluderer med at formålet om å sikre inntektsnivået er oppnådd *i og med at inntektene for drosjeeierne synes å ligge vesentlig høyere enn for tilsvarende yrkeskategorier* (s. 13). Beskyttelse mot konkurranse har vært en hensikt med ordningen. Næringslovutvalget viser til tidligere uttalelser fra fremleggelse av ny samferdselslov i 1975 (Ot.prp. nr. 5 (1975-76) der utøverne skal beskyttes mot *for sterk innbyrdes konkurranse*¹⁹.

¹⁸ ”Drosjenæringen: Moden for modernisering”, innstilling fra Næringslovutvalget, juni 1995.

¹⁹ Bekymring for inntektsnivået i næringen er fortsatt levende argumentasjon når fylkeskommunene vurderer utdeling av nye løyver. Da bystyret i Oslo tildelte nye løyver tilknyttet sentraler som skulle konkurrere med det etablerte monopolet uttalte f.eks. Venstres bystyrepolitiker Trine Skei Grande (Aftenposten Aften 10. november 1998): *Vi vil ha konkurranse for Oslo-drosjene, og ønsker dette vedtatt nå. Men vi vil unngå konkurser i drosjenæringen*. I forbindelse med en søknad om utvidelse av løyveantallet i 2002 uttrykker Norges taxiforbund også sterk bekymring for følgene av en slik økning (Aftenposten Aften 18. juli 2002).

Det er også andre mål for drosjenæringen som reguleringen av sektoren ivaretar, som trafikksikkerhet og trygghet for kundene og økonomisk ryddige forhold. I dette avsnittet ser vi ikke på slike forhold. I stor grad kan slike formål ivaretas med en kvalifikasjonsbasert løyveordning der oppfyllelse av objektive vilkår settes som betingelse for å få tildelt løyve.

Drosjenæringen er som nevnt den eneste næringen der prisene reguleres i hjemmel av konkurranseloven²⁰. Reguleringen har form av en maksimalprisregulering, der sentraler og eiere står frie til å avtale lavere priser, men ikke høyere, jf. kapittel 3.2. Konkurransetilsynet tok i 1998 til orde for en generell oppheving av prisreguleringen. Bekymring for konsekvensene av en oppheving av maksimalprisene i områder der det ikke var konkurranse mellom sentraler medførte at man endte med å oppheve maksimalprisregulering i områder der to eller flere sentraler er etablert, jf. kapittel 2.3.2.

Flere kilder til markedssvikt i drosjenæringen

Markedssvikt innebærer at det er visse forhold i markedets struktur som tilsier at uregulert konkurranse ikke bringer markedet til en situasjon med effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

En slik kilde er mangel på informasjon. En type informasjonsproblem kan være knyttet til kvalitet, som f.eks. passasjerenes trygghet, eller om sjåføren velger den rimeligste ruten. Objektive krav til sjåfører (vandel og ferdigheter) og kjøretøy (sikkerhetskontroll) kan bøte på noen slike informasjonsproblemer. Et annet viktig informasjonsproblem er knyttet til kjøpernes mulighet til å orientere seg om ulike priser.

Spørsmålet er om det faktisk finnes en form for markedssvikt i drosjenæringen som tilsier et særskilt reguleringsbehov? Om så er tilfelle, er behovsprøving og kjøreplikt svaret, eller finnes det andre og mer effektive måter å nå overordnede mål på?

I Næringslovutvalgets innstilling drøftes mulighetene for markedssvikt. Markedssvikt er primært et problem i spotmarkedet konkluderer Næringslovutvalget. I kontraktmarkedet er det store kjøpere som har incentiver og informasjon til å sikre seg et tilstrekkelig tilbud. NUTEK (1996) konkluderer med at prisøkningen i kontraktmarkedet i Sverige har vært svakere i større kommuner og i "glesbygd-kommuner" med etablert konkurranse enn i områder med bare én sentral.

I spotmarkedet kan det imidlertid være forhold som gjør at markedet ikke tilpasser seg optimalt ved fri etablering (med kvalifikasjonskrav) og prissetting. Slike forhold kan være informasjonsproblemer (kjøperne har ikke tilstrekkelig informasjon om ulike tilbud), problemer med å "matche" etterspørsel og tilbud i tid og rom og transaksjonskostnader. Næringslovutvalget viser til at det særlig er den delen av markedet som betegnes som "cruising cab marked" at mulighetene for markedssvikt er størst, dvs. den delen av markedet der kunden "praier" en drosje på gaten eller holdeplass.

²⁰ En har også prisregulering av reseptbelagte legemidler.

I det følgende drøftes mulige kilder til markedssvikt med utgangspunkt i følgende:

- Fri etablering gir for lavt tilbud av drosjetjenester
- Fri etablering gir overetablering av drosjebiler
- Prisene blir høyere enn effektivt nivå (monopolisering)
- Bare prisregulering
- Informasjonsproblemer.

4.1.2 For lavt tilbud med fri etablering?

Spørsmålet om fri etablering vil føre til et for dårlig drosjetilbud avhenger i stor grad av hva som skjer med reguleringen for øvrig.

Med prisregulering

Dersom prissettingen er regulert kan det tenkes at det vil være tider med kraftig ubalanse mellom etterspørsel og tilbud, typisk på tidspunkter der det er ubekvem å arbeide, som nattetid i helger og ved høytider. For den som regulerer prisene er det derfor en utfordring å sette priser som sørger for at tilstrekkelig mange drosjer er i drift til enhver tid. Dersom en ikke lykkes med å sette priser som ikke i tilstrekkelig grad gir motiver til å holde drosjer i drift, blir tilbudet for lavt. Resultatet kan bli stor udekket etterspørsel. Årsaken til at tilbudet blir lavere enn en kunne ønske er at alternativverdien av sjåførens tid varierer. Når forventet inntekt ved å kjøre er lavere enn alternativverdien av sjåførens tid blir tilbudet ”for lavt”.

Uten prisregulering

Kan vi også få et for lavt tilbud om prisene ikke reguleres? Drosjene og drosjesentralene står da frie til å sette priser tilpasset kostnader og tilbud. Et resultat av oppheving av prisregulering i byer med flere sentraler er at prisene generelt har økt mest i helgene (Konkurransetilsynet, 2001). Konkurransetilsynet mener at denne prisjusteringen kan forklares i at de regulerte prisene var for lave i forhold til det prisenivået som klarer markedet, og videre at tilbudet av drosjetjenester i disse områdene nå er bedre tilpasset etterspørselen.

I distriktene kan en i prinsippet oppnå samme effekt. Friere prissetting vil i større grad motivere eierne av biler i drift til å sette priser som stimulerer til å kjøre på ubekvemme tidspunkter. Om etablerte tilbydere i markedet ikke selv klarer å tilfredsstille etterspørselen vil det stimulere til etablering i markedet.

Sentralene kan også spille en vesentlig rolle for å sikre et tilstrekkelig tilbud av drosjetjenester. For sentralene kan et stabilt tilbud av drosjetjenester være en vesentlig konkurranseparameter. Sentralene kan derfor ha motiver for å fastsette skiftplaner for tilsluttede sjåfører/ biler selv om det ikke lenger er kjøreplikt tilknyttet det enkelte løyve.

I deler av landet kan det være så lite etterspørselsgrunnlag at en kan stille spørsmål ved om det er grunnlag for et stabilt tilbud av drosjetjenester. Oppheving av behovsprøvingen kan imidlertid lede til etablering av tilbydere som har drosjekjøring som bi-geskjeft. Et virkemiddel for å opprettholde et visst nivå på tilbudet

i områder med lavt etterspørselsnivå kan også være å knytte innkjøp av offentlige drosjetjenester med krav til å tilby et visst sett av drosjetjenester til øvrig publikum, slik praksis har vært i Sverige (NUTEK, 1996, s. 128). Se også kapittel 4.2 og 6.2.

4.1.3 ...Eller for høyt tilbud?

Brunstad (1990) påpeker at etterspørsel og tilbud i drosjenæringen henger sammen på en spesiell måte, og at det er en kilde til markedssvikt.²¹ Brunstads analyse er knyttet til den delen av drosjemarkedet som kan karakteriseres som et spotmarked.

Etterspørselen etter drosjetjenester avhenger av pris på tjenesten og av forventet ventetid før passasjeren får tak i drosje. Ventetiden avhenger imidlertid av hvor mange som faktisk står i kø for drosjetransport på ethvert tidspunkt. Derfor oppstår en negativ eksternalitet i etterspørselen; når en passasjer kommer til i køen øker ventetiden for alle andre isolert sett. Likeså vil en økning i tilbudet føre til at forventet køtid går ned for alle som etterspør drosjetransport.

Tilbudet av drosjetjenester avhenger på sin side bl.a. av utnyttelsesgrad og takstnivå. For et gitt takstnivå vil etablering skje inntil inntekten overstiger kostnadene. Inntekten avhenger imidlertid av utnyttelsesgrad som avhenger av tilbudet. Økt tilbud medfører altså isolert sett redusert utnyttelsesgrad og dermed reduserte inntekter.

Normalt er det prisen i markedet som forbinder tilbudssiden og etterspørselssiden i et marked. I drosjemarkedet knyttes imidlertid tilbud og etterspørsel også sammen gjennom utnyttelsesgraden. Utnyttelsesgrad og ventetid henger nært sammen, og avhenger bl.a. av effektiviteten i formidlingssystemene for drosjer.²² Brunstad viser at det fra en samfunnsøkonomisk optimal situasjon vil lønne seg for den enkelte drosje å øke takstene noe dersom prisøkningen ikke er større enn kostnaden for passasjeren å vente på neste drosje. Økt pris vil igjen stimulere til økt tilbud, så konsekvensen i et uregulert marked blir at både pris og tilbud blir for stort i forhold til hva som er effektivt ut i fra en samfunnsøkonomisk betraktning.

Brunstad drøfter også mulige virkemidler for å motvirke en tilpasning som ikke er optimal. En maksimalpris satt lik optimal pris vil lede til etablering og utnyttelse i tråd med de samfunnsøkonomiske interesser. Adgangsregulering uten prisregulering vil imidlertid føre til at prisene øker ut over optimalt nivå, og at utnyttelsesgraden til den enkelte drosje derfor blir for lav.

Kilden til markedssvikt som Brunstad beskriver er derfor ikke noe argument for opprettholdelse av behovsprøving av drosjeløyver.

²¹ Rolf Jens Brunstad: "Deregulering av drosjenæringen?", Sosialøkonomen nr. 6, 1990, side 19.

²² Brunstad (1990) skriver på s. 21: *I vanlige markeder vil etterspørselen være entydig avledet av konsumentenes preferanser, mens tilbudet entydig avhenger av bedriftens kostnadsforhold. Tilbudet til en gitt pris vil derfor ikke avhenge av hvor stor etterspørselen er, og etterspørselen til en gitt pris vil ikke avhenge av hvor stort tilbudet er. Den eneste forbindelseslinjen mellom tilbud og etterspørsel går altså gjennom prisen. Slik er det ikke i drosjemarkedet. Tilbud og etterspørsel er her bundet sammen gjennom enda en variabel, nemlig drosjens utnyttelsesgrad*

Næringslovutvalget påpeker at Brunstads modell har usikker betydning i praksis (4.1.3). Utvikling av effektive sentralløsninger og dirigeringsystemer begrenser ventetid for drosjer effektivt og har redusert betydningen av et "cruising taxi" marked. "Spotmarkedet" for drosjer utgjør videre bare en begrenset andel av det totale markedet.

NUTEK (1996) påpeker også faren for at en i et deregulert drosjemarked får overetablering. Lave etableringskostnader og muligheten for å kompensere dårlig lønnsomhet med lang arbeidstid gjør at foretak med lav lønnsomhet kan holde seg fast i markedet, til tross for at foretak i tilsvarende situasjon i andre markeder trolig hadde blitt tvunget å forlate markedet skriver NUTEK (s. 32). NUTEK understreker derfor at det må legges til rette for hard og rettfærdig konkurranse gjennom at skatte- og arbeidsmiljølovgivning håndheves effektivt, at etableringshindre reduseres i størst mulig grad og at prissystemene utformes slik at kundene lett kan sammenligne priser.

4.1.4 Prisregulering har en kostnadsside

Prisregulering som virkemiddel for å motvirke markedssvikt og informasjonsproblemer har en kostnadsside. Eventuelle gevinster ved prisregulering bør derfor veies mot kostnadene ved reguleringen.

Kostnadene ved prisregulering består i at prisreguleringen ofte ikke er tilstrekkelig fleksibel til å ta hensyn til variasjon i etterspørsel og tilbud over tid og mellom ulike lokale områder. Det er vanskelig å sette en maksimalpris som til enhver tid og på et hvert sted sikrer den beste utnyttelse av ressursene.

Fastsettelse av maksimalpris kan også virke prisdrivende. Om det fastsettes en maksimalpris som tar høyde for muligheten for tilpasning til svingninger i tilbud og etterspørsel lokalt i den enkelte sentral kan en slik maksimalpris lett bli oppfattet som normerende eller veiledende, og således ha en prisdrivende effekt. I et marked der sentralene selv må finne sin tilpasning kan en derfor i større grad vente at prisene fastsettes i tråd med lokale markedsforhold og svingninger i tilbud og etterspørsel over døgn og uke.

Bransjens muligheter til å påvirke prisreguleringen kan også lede til at maksimalpriser blir presset opp, særlig om prisreguleringen avhenger av informasjon fra bransjen selv.

4.1.5 Eventuelle tendenser til monopolisering kan hindres

Om behovsprøvingen oppheves påvirkes muligheten for monopolisering av markedet. Årsaken er at nye aktører kan komme inn og etablere konkurrerende tilbud om etablerte aktører forsøker å utnytte sin markedsstilling. Næringslovutvalget peker i sin analyse (s. 27) på at "*drosjenæringen formodentlig er av de bransjer som det i utgangspunktet burde være lettest å etablere seg i.*"

Det er verken strukturelle²³ eller strategiske etableringshinder²⁴ av vesentlig betydning i næringen påpekes det i Næringslovutvalgets utredning. Om behovsprøvingen erstattes av kvalifikasjonsbasert regulering av adgang til næringen, vil det derfor ikke være vesentlige etableringsbarrierer igjen (se imidlertid diskusjonen i kapittel 4.2 under). NUTEK (1996, s. 37) fremhever også at etableringshindrene er begrensede i drosjemarkedet, bl.a. fordi det ikke forekommer vesentlige "sunk costs" i drosjenæringen. En kilde til etableringshinder som NUTEK fremhever er imidlertid den fordel etablerte drosjesentraler har ved at de har innarbeidet et varemerke og bestillingssystem/telefonnummer

Om etablerte foretak forsøker å heve takstene kan det derfor lede til at nye aktører etablerer seg i markedet med konkurrerende tilbud. Ettersom det ikke er noe tak for etablering, vil ikke de tradisjonelle sentralene heller ha samme interesse av å ta imot alle som etablerer seg i markedet som i et marked med regulert etablering. Derfor kan forsøk på utnyttelse av eventuell markedsrett i et drosjemarked med fri etablering lett lede til at nye aktører kommer inn på markedet og etablerer konkurrerende tilbud. Om en også åpner for andre løsninger for eierskap til drosjer og organisering av sentralene, f.eks. om sentralene gjøres om til transport-selskap som selv eier bilene (drosjerederier) kan det lede til mer intens konkurranse mellom ulike sentraler, fordi det ikke blir like enkelt for den enkelte bileier å strømme til den største eller mest attraktive sentralen.

På den annen side, i et fritt drosjemarkedet har de enkelte løyvehaverne motiv til å slutte seg til en og samme sentral hvis organisering i sentral direkte eller indirekte leder til koordinering av priser/takster. På den annen side kan medlemmene i en etablert sentral ha interesse av å begrense adgangen for nye løyvehavere til å slutte seg til sentralen. Årsaken er at det kan føre til en økning i kapasiteten og reduksjon i kapasitetsutnyttelsen som fører til at positive effekter av pris-koordinering for drosjeeierne reduseres.

Totaleffekten mht. monopoliseringstendenser avhenger (blant annet) av mulighetene for etablering i markedet. Om etablering er regulert som i dag, og ingen sentral har en konkurransefordel i markedet, kan motivene til å samle seg om én sentral være tilstede både hos de som allerede er sluttet til sentralen og hos drosjeeiere som er organisert utenfor en dominerende sentral.

Om én sentral har vesentlige konkurransefordeler i forhold til andre sentraler, f.eks. gjennom bedre rykte for kvalitet, kortere responstid, større omfang av stor-kundeavtaler e.l., kan motivene for å beholde slike fordeler blant et begrenset antall biler forsterkes. Dette medføre at de som er organisert i sentralen har interesse av å begrense adgangen for andre løyvehavere. I så fall er det en nettoeffekt som er usikker; interessen og gevinsten av å koordinere priser øker når en større

²³ Kostnadmessige eller tekniske forhold som gjør etablering kostbart. For eksempel kan store faste kostnader og behov for investeringer (både i fysiske anlegg og i markedsføring, distribusjon osv.) som ikke kan gjenvinnes eller bare til en viss grad kan gjenvinnes om en trekker seg ut av markedet (såkalt "sunk cost") utgjøre strukturelle etableringshinder.

²⁴ Strategiske etableringshinder er hinder som følger av etablerte foretaks handlinger i markedet. Strategiske etableringshinder kan være om etablerte aktører har mulighet for å hindre nykommere tilgang til vesentlige råvarer eller evne og interesse til å konkurrere aggressivt overfor nykommere i markedet.

andel av tilbyderne (bilene) i et marked er med, men interessen av å beholde eventuelle fordeler blant de etablerte i sentralen tilsier at en ikke nødvendigvis ønsker å ta imot alle som ønsker det.

I mange markeder kan Konkurransetilsynets adgang til å gripe inn mot fusjoner og bedriftsmerger motvirke en tendens til monopolisering i markedet. Dersom to konkurrerende sentraler beslutter å slå sammen sine operasjoner kan et inngrep fra konkurransemyndighetene hindre en for sterk konsentrasjon i markedet. Dersom enkelte drosjeeiere (gradvis) slutter seg til en sentral, eller det allerede bare er en sentral etablert i et marked, kan imidlertid adgangen til inngrep mot bedriftsmerger være utilstrekkelig for å motvirke en tendens til monopolisering.

I et deregulert marked kan imidlertid dispensasjon til felles fastsettelse av takstregulativ i sterkere grad knyttes til graden av konkurransen i markedet. Hvis de uheldige effektene ved felles prissetting i et marked med svak konkurranse overstiger effektivitetsfordelene ved felles prissetting i en sentral kan det være argument for å trekke dispensasjonen tilbake. Adgangen til felles fastsettelse av takstregulativ og felles anbud ved tendens til monopolisering av næringen kan derfor betinges av at det er en viss grad av konkurranse i et lokalt marked.

4.1.6 Prisinformasjon - forutsetning for konkurranse

For at konkurransen mellom ulike tilbud i drosjemarkedet skal fungere effektivt må kjøperne (passasjerene) ha oversikt over ulike tilbud og ha mulighet til å sammenligne ulike tilbud. Det kan være problematisk i drosjemarkedet av to årsaker.

For det første kan faktisk prisstruktur være vanskelig å observere. For å få kjennskap til priser må en ofte be om prisliste eller spørre sentral eller sjåfør om informasjon.

For det andre er takststrukturen ofte komplisert og så vanskelig tilgjengelig at det vanskeliggjør muligheten for sammenligning av tilbud. For å lage et kostnadsoverslag over en tur må en kunde kalkulere oppstartspris, ventetid (rødt lys, kjøring osv.) og avstand. Prisene varierer over døgnet og gjennom uken, og ulike selskaper kan ha ulike tidssoner for takster. I tillegg kommer at taksten per km. øker for kjøring over en viss avstand, og for mindre oppdrag gjelder en minstepris. Listen over ulike sentralers takststruktur som er vedlagt Konkurransetilsynets evaluering av den begrensede opphevingen av maksimalprisreguleringen viser at takststrukturen er komplisert og at det heller ikke er lett å sammenligne priser fordi sentralene praktiserer ulike brytningspunkt for ulike takstklasser (f.eks. starttidspunkt for kveldstakst eller nattakst).

I NUTEKs utredning av drosjemarkedet i Sverige etter dereguleringen sommeren 1990 drøftes utviklingen i takststrukturen. Til tross for at markedet hadde vært deregulert i over seks år hadde det ikke blitt utviklet ett prissystem som var lett begripelig for kjøperne av drosjetjenester. Særlig mener NUTEK at den såkalte "brytpunktstaxan", dvs. en takststruktur med startpris, en pris for ventetid og hastigheter under et visst nivå (f.eks. 35 km/t) og en kilometerpris for høyere hastigheter, vanskeliggjør sammenligning av priser. NUTEK peker på det som en vesentlig forklaringsfaktor for økte priser og overkapasitet i Sverige etter dereguleringen i 1990. "Brytpunktstaxa" ble forbudt i Sverige i 1998, idet takstene

ikke kan utformes slik at grunnlaget for fastsetting av reisens pris ikke endres under reisen. I dag anvendes enten kilometertakst, takst per tid eller en kombinasjon av disse, såkalt ”summataxa”.²⁵

Behovsprøving løser ikke strukturproblemet

I et marked der etablering er begrenset gjennom behovsprøving kan imidlertid etablerte sentraler ha gjensidig interesse av vanskelig tilgjengelig prisinformasjon og uoversiktlig prisstruktur, fordi det demper fokus på pris som konkurranseparameter. Ettersom de enkelte sentralenes kapasitet og markedsandeler er gitt ved antall tildelte løyver (riktignok er det i enkelte fylker en begrenset adgang til å bytte sentraler) har ikke sentralene et sterkt motiv til å konkurrere intensivt på pris, fordi de ikke kan vinne markedsandeler ved en slik strategi. I tilfelle drosjeeierne lett kan bytte mellom sentraler vil sentralene konkurrere både om kunder og en begrenset ressurs, nemlig behovsprøvede løyver. Mens kundene søker tilbydere med lave priser vil drosjeeierne ha incitament til å søke sentraler med gode priser og fortrinn som innarbeidet merkevare. I tilfeller der kundene har begrenset mulighet til å orientere seg om priser vil derfor hensynet til å tiltrekke seg flere drosjeeiere ved å tilby høyere priser (og lav avanse til sentralene) være relativt sterkere enn motivet for å tiltrekke seg flere kunder i markedet gjennom å redusere prisene enn i en situasjon med sterkere priskonkurranse.

Behovsprøving av løyver vil derfor redusere motivet for å informere om priser, til å gjøre prisene mer oversiktlige og til å anvende pris som konkurranseparameter, selv om det er fri prissetting i markedet.

Krav til enkel prisstruktur bør vurderes

Om kvotebegrensningen på løyver oppheves vil sentralene møte sterkere konkurranse. Ikke bare seg i mellom, men også fra potensielle og aktuelle nykommere. En nykommer som ønsker å konkurrere på pris kan benytte en enkel og oversiktlig prisstruktur som et virkemiddel for å tiltrekke seg kunder. Uten den begrensning behovsprøvd tildeling av løyver legger på (nye) aktørers mulighet til å bygge opp sin kapasitet kan dette være et virkemiddel for å vokse i markedet.

Erfaringene fra Sverige tyder imidlertid ikke på at dette uten videre vil skje i stor skala. For å stimulere til priskonkurranse ved fjerning av behovsprøvingen bør det derfor vurderes om det skal fastsettes krav til prisopplysning og prisstruktur for tjenester i spotmarkedet. Slike virkemidler kan for øvrig også ha en misjon ved gjeldende regulering av markedet.

Konkurransetilsynet kan gi pålegg om prisopplysning gjennom forskrift. Per i dag er det ingen spesifikk regulering av prisopplysning for drosjetjenester, ut over de forpliktelser som følger av forskrift om prisopplysning for tjenester. Det er f.eks. ikke noe eksplisitt krav om at prisstruktur (eller deler av prisstrukturen eller en referansepris på en standardtur) skal være synlig fra utsiden av kjøretøyet.

Etter ECONs oppfatning fordrer et effektivt spotmarked for drosjetransport at kjøpernes mulighet til å orientere seg i markedet (ut fra den situasjon man ofte er i

²⁵ Se ”Kundvänligare taxi”, SOU 1999:60, side 44, 49.

når kjøpsbeslutning tas) bedres. Transparensen i markedet bør bedres gjennom krav til mer synlige prisoppslag og gjennom krav til at priser skal oppgis med en viss struktur.²⁶

I en overgangsfase til fungerende konkurranse kan det dessuten være hensiktsmessig å legge begrensninger på aktørenes muligheter til å sette prisstruktur (med prisstruktur menes her *ikke* prisnivå) eller pålegge aktørene å synliggjøre priser på standardreiser.²⁷ Dette øker transparensen for passasjerene ytterligere og muliggjør enklere prissammenligning mellom ulike aktører for kundene. Det kan innvendes at begrensninger i fastsettelse av prisstruktur hindrer en effektiv utvikling i prissystemer. Krav til takststruktur behøver imidlertid ikke utelukke at sentraler også kan tilby alternative pristilbud (f.eks. fastpris i et område eller tjeitaxa som man har sett i Sverige) som kundene fritt kan velge mellom. Videre kan benyttelse av priser på standardreiser i mange tilfeller være misvisende. Slike ulemper bør imidlertid veies opp mot gevinsten av økt transparens i markedet.

4.2 Kjøreplikt og tilgjengelighet

I følge forskriften om persontransport med motorvogn utenfor rute²⁸ har innehaver av løyve rett og *plikt* til å drive transport med motorvogn registrert for høyst 9 personer. Kjøreplikten er en naturlig konsekvens av at tildelingen av løyver er basert på behovsprøving. Kjøreplikt er altså et sentralt element i dagens ordning. Formålet med kjøreplikten er å sikre at den rasjonerte ressursen (løyvet) blir utnyttet best mulig. For ytterligere å sikre at løyvene utnyttes i henhold til intensjonen skal løyvehaver ha drosjekjøring som hovedbeskjeftigelse, jf. forskriftens punkt 13.

Spørsmålet blir da - vil en overgang til kvalifikasjonsbasert tildeling av drosjeløyve, og et samtidig bortfall av plikt og hovederverv, medføre en kraftig redusert drosjetilgjengelighet?

Kjøreplikten gjør det mulig å benytte sanksjoner overfor løyvehavere som ikke utnytter løyvet dersom det oppstår manglende drosjedekning på spesielle tider av døgnet eller spesielle dager, f.eks. høytidsdager. I tillegg har kan kjøreplikten også tenkes å bidra til å sikre et visst drosjetilbud i tynt befolkete områder.

Vår undersøkelse av fylkeskommunenes praksis tyder på at kontroll og administrasjon av kjøreplikten i stor grad er delegert til drosjesentralene. Det vanlige er at fylkeskommunen godkjenner sentralens vedtekter, og for øvrig overlater driften til sentralene. Bare unntaksvis er det aktuelt at fylkeskommunen går direkte inn i denne problematikken. Det finnes heller ikke noen minstestandard for drosjedekning som kjøreplikten kan vurderes opp mot, ut over plikten til at løyvehaver skal ha drosjekjøring som hovedbeskjeftigelse. Det er derfor vanskelig å si

²⁶ I Sverige er reguleringen av krav til prisinformasjon langt mer konkretisert i Norge. Prisinformasjon skal være leselig fra alle sitteplasser i kjøretøyet, samt utenfor kjøretøyet i en avstand på minst to meter fra kjøretøyets venstre og høyre side (SOU 1999:60, s. 44). I utredningen foreslås det at kravene skal strammes inn ved at det bør utformes et standardisert utseende for prisinformasjonen. (s. 141).

²⁷ Dette har en viss analogi til dagligvarehandelen pålegges å oppgi enhetspriser, dvs. pris per kg, liter eller annen relevant enhet.

²⁸ FOR 1977-06-10 nr. 08, punkt 9.

hvor mye kjøreplikten i realiteten betyr for drosjedekningen. Selv om kjøreplikten oppheves som offentlig virkemiddel er det heller ikke til hinder at den enkelte sentral fortsatt kan pålegge tilknyttede biler kjøreplikt. På bakgrunn av at drosjevirkosomhet skal være hovedbeskjeftigelse og fellesinteressene som oppstår i en sentral, synes det rimelig å anta at det er tilstrekkelig for en tilfredsstillende dekning av drosjetjenester, tilpasset variasjonen i etterspørsel uavhengig av plikt-elementet under dagens regulering, gitt tilgangen på konsesjoner som begrenses av fylkeskommunene.

Unntaket kan være tynt befolkete områder med et lite antall drosjer og lite markedsgrunnlag. Det er grenser for hvor mye hver enkelt løyvehaver i praksis kan være disponibel. På bakgrunn av at det heller ikke synes å være noen spesiell oppfølging av kjøreplikten overfor løyvehaverne i disse områdene, der mange er bostedsløyver, kan vi vanskelig se at denne bestemmelsen har stor betydning for drosjedekningen i praksis.

Dersom behovsprøvingen oppheves og muligheten til å etablere seg åpnes for alle som oppfyller gitte kvalifikasjonskrav kan mekanismene bli noe annerledes. På den ene side kan nye former for eierskap og organisering gjøre at motivene for å holde biler i drift skifter fra den enkelte løyvehaver til sentralene. For det andre kan en i distriktene få større innslag av drosjekjøring som bi-geskjeft, særlig i områder hvor det i dag ikke er sentral.

Når det gjelder nye eierformer og relasjoner mellom sentral og bil (f.eks. drosjerederier) betyr deregulering at motivene til å holde bilene i drift i større grad overføres til sentralen og dens eiere. Om sentralene tillates å differensiere takster i tråd med svingninger i etterspørsel og arbeidskraftkostnaden, er det imidlertid ikke grunn til å tro at bortfall av regulert kjøreplikt vil svekke tilbudet.

I dag fastsettes kjøreplikt i stor grad av sentralene selv. Det kan sentralene forsette å gjøre selv om kjøreplikten (og behovsprøvingen) opphører. Det er heller ikke grunn til å tro at sentraler med andre former for organisering vil ha svakere motiver for å sørge for godt tilbud enn dagens sentraler. Tvert i mot kan et stabilt og kontinuerlig tilbud være en vesentlig konkurranseparameter om konkurransen blir friere.

Friere etablering i distriktene kan også påvirke motiver for å tilby drosjetjenester der. Plikten til å ha drosjekjøring som hovedbeskjeftigelse kan påvirke tilbudet fra de som faktisk kjører drosje. Om denne plikten opphører sammen med kjøreplikten og behovsprøvingen kan det medføre at tilbudet fra den enkelte drosjesjåfør reduseres eller blir mer ustabil. På den annen side kan friere etablering (både ved at det kun stilles objektive kvalifikasjonskrav og at disse kravene ikke er så høye og kostnadskrevende at det i seg hindrer etablering) føre til at flere i distriktene driver drosjekjøring som bi-geskjeft, og på den måten motvirker mulige effekter av oppheving av kjøreplikten.

Mye av kjøringen i distriktene er dessuten betalt av det offentlige. Enkelte fylkeskommuner oppgir at opp i mot 95 prosent av trafikken i spredt befolkede områder er samfunnsbetalte transportoppdrag. For slike oppdragsgivere er kjøreplikten av begrenset betydning, da de har muligheten for å avtale tilgjengelighet over lengre tid med den enkelte sentral eller drosjeeier. Det er imidlertid ingen tegn på at det er noen vesentlig markedssvikt i distriktene, ved at enten de som påtar seg

offentlige oppdrag eller at andre potensielle nykommere ikke vil betjene øvrig etterspørsel. Om kjøreplikten oppheves, samtidig som det blir enklere å etablere et hel- eller deltidstilbud av drosjetjenester må en derfor legge til grunn at et godt tilbud av drosjetjenester i all hovedsak opprettholdes.

Dersom en likevel frykter at tilbudet av drosjetjenester til allmennheten blir dårligere i ønsket i spredt befolkede områder kan et alternativt virkemiddel til kjøreplikten også vurderes. Et slikt virkemiddel kan være å knytte offentlig betalte drosjetjenester (f.eks. fra rikstrygdeverket, kommune eller fylkeskommune) med et pålegg om å tilby tjenester til allmennheten i et visst omfang. I Sverige er det eksempler på tilbud i spredt befolkede områder sikres på denne måten, ved at anbud om kjøp av drosjetjenester inkluderer plikt til å tilby tjenester til allmennheten, se NUTEKs utredning.

Det fordrer imidlertid at store kjøpere av drosjetjenester pålegges eller har egeninteresse av slike koblinger, enten det er kommuner, fylkeskommuner eller rikstrygdeverket. I den grad det kan medføre ekstra utgifter som kan belaste andre budsjetter, f.eks. for skolekjøring, TT-transport og syke transport, kan imidlertid interessen av å inkludere slike klausuler i avtaler om kjøp av tjenester være begrenset, om ikke et tilbud til allmennheten er i kjøpernes interesse. Om avtalene inkluderer kjøp av tjenester som er relativt uforutsigbart i tid og omfang (f.eks. TT-tjenester) kan kjøperen (f.eks. en kommune) ha interesse i opprettholdelse av kontinuerlig tilbud på et visst nivå.

Behovet for å sikre tilbud i spredt bygde områder ved avvikling av kjøreplikten avhenger også i stor grad av hindre for etablering. Selv om behovsprøvingen oppheves kan offentlige krav og andre kostnader av ulik sort påvirke de reelle etableringsmulighetene, om det er tidkrevende og kostbart å etablere seg i markedet. Offentlige krav kan f.eks. være kontroll med kjøretøy og sikkerhetsnivå, skatte- og avgiftsmotiverte krav (f.eks. til bruk av taksameter), krav om økonomisk sikkerhetsstillelse. Men også andre kostnader kan gjøre etablering kostbart, f.eks. kostnader knyttet til forsikring av kjøretøy som benyttes til offentlig drosjetransport. Som drøftet over antas etableringshindringene å være begrenset i drosjenæringen.

Et annet virkemiddel som i prinsippet kan styrke tilbudet av drosjetransport er fordeler i forhold til skatter og avgifter. I dag betales redusert engangsavgift på biler som benyttes til drosjekjøring, og kontrollen med bruk av kjøretøyene i annen anvendelse er begrenset. Videre kan kjøretøyene etter tre år avhendes som ordinære kjøretøy. Om behovsprøvingen fjernes og kjøreplikten oppheves vil fortsatt gunstige avgiftsregler for drosjer stimulere tilbudet, om en ser behov for det. Uten effektiv kontroll, vil bortfall av behovsprøving imidlertid lett føre til misbruk av avgiftsunntakene for å skaffe seg en rimeligere bil. Dette er drøftet nærmere i kapittel 5.1.

4.3 Oppsummering

Det er pekt på flere forhold som kan gi markedssvikt i en uregulert drosjenæring. Blant disse er mulighetene for at tilbudet av drosjetjenester blir for lite eller for stort i forhold til hva som er effektivt, at kundenes informasjon om priser og

tilbud er for dårlig til at kundene kan orientere seg og mulige tendenser til monopolisering i markedet.

Drosjemarkedet kan deles i et kontraktmarked og et spotmarked. Som Næringslovutvalget konkluderte er det liten grunn til å tro at kontraktmarkedet ikke vil fungere ved en deregulering. Mulighetene for markedssvikt er derfor primært knyttet til spotmarkedet, dvs. tilfeldig kjøp av drosjetjenester.

Det er vist i litteraturen (se Brunstad, 1990, *ibid.*) at det i et fritt drosjemarked under visse betingelser kan være en tendens til overetablering og for høye priser i forhold til et samfunnsøkonomisk effektivt nivå. Erfaringer fra Sverige viser at om det ikke legges opp tiltak som sikrer reell konkurranse så kan dette også bli tilfelle i praksis. Litteraturen viser imidlertid at takstregulering i så fall er et langt mer egnet virkemiddel enn behovsprøving for å motvirke tendenser til overetablering. Muligheten til overetablering er derfor ikke et argument for å opprettholde dagens behovsprøving.

Det er få forhold som tyder på at vi i drosjenæringen vil få utvikling mot monopolisering ved kvalifikasjonsbasert regulering av adgang. Det er imidlertid viktig at det ikke legges hindringer for utvikling av nye forretningsmodeller i næringen, og at regulatoriske etableringshindre ikke er større enn det som er nødvendig for å sikre ordnede økonomiske forhold samt sikkerhet og trygghet på ønsket nivå. Da vil nye aktører kunne lett komme inn i markedet med nytt tilbud om etablerte aktører forsøker å utnytte markedsmakt gjennom betydelige prisøkninger. Transparens er imidlertid viktig. For at nye aktører skal kunne lykkes med sin etablering er det viktig at kundene lett kan identifisere det beste tilbudet.

Spesielt i spotmarkedet er utvikling mot effektiv konkurranse avhengig av fungerende prisinformasjon. I dag er slik informasjon vanskelig tilgjengelig og takststrukturen er så komplisert at det er vanskelig å sammenligne priser. I en overgang mot mer konkurranse bør derfor sterkere virkemidler vurderes, herunder regulering av takststrukturen (men ikke takstene) og/eller krav til synliggjøring av priser på standardturer.

Bortfall av koplingen mellom rett og plikt til å kjøre drosje synes ikke å være kritisk for drosjetilgjengeligheten. Der også lite som tyder på at offentlig pålagt kjørepplikt har vesentlig betydning for tilbudet av drosjetjenester til allmennheten i dag. Etterspørselen vil i de fleste tilfeller sørge for en tilstrekkelig dekning både geografisk og over døgnet. I trafikksvake områder, der det offentlige er den dominerende kjøper av drosjetransport, vil det være mulig å knytte betingelser til kontrakten for å sikre at løyvehaverne tar oppdrag utover de kontraktfestete.

- Kjørepplikten kontrolleres i svært begrenset grad av myndighetene, og ileggelse av kjørepplikt er i stor grad overlatt til sentralene
- Ved fjerning av behovsprøving og kjørepplikt har sentralene fortsatt mulighet og motiv til å pålegge tilknyttede drosjeeiere kjørepplikt, evt. innrette arbeidstiden til ansatte sjåførere slik at tilbud opprettholdes
- Friere prissetting vil normalt føre til at tilbudet styrkes i perioder hvor arbeidskraften er dyrere (helger, nattid, høytider osv.)
- Fjerning av krav om drosjekjøring som heltidsbeskjeftigelse kan stimulere til bedret tilbud i spredt befolkede områder. Imidlertid kan etablering

hindres om det stilles objektive krav for å etablere seg i markedet som innebærer vesentlige kostnader for utøver

- Det finnes andre virkemidler for å stimulere tilbudet av drosjetjenester til allmennheten i spredt befolkede områder. I Sverige kombineres kjøp av offentlige betalte drosjetjenester ofte med et krav om at tilbud til offentligheten opprettholdes²⁹.

²⁹ Se f.eks. NUTEK R 1996:67 ”Avreglering av taximarknaden”, kapittel 6.7.

5 Behovsprøving og skatter og avgifter

5.1 Ingen behovsprøving forutsetter endringer i kjøretøyavgiftene

Drosjenæringen nyter i dag godt av gunstige kjøretøyavgifter. Ved førstegangs registrering av kjøretøy som skal benyttes til drosjekjøring betales³⁰:

- 40prosent av avgiftene som normalt påløper for personbil registrert for inntil 9 personer,
- ingen avgift for buss registrert for inntil 17 personer (maxitaxi/minibuss).

I tillegg er innehavere av drosjeløyve unntatt årsavgift for det kjøretøyet løyvet gjelder. Nedenfor drøftes kort noen måter å løse dette problemet på.

Med uendrete avgiftsregler vil en opphevelse av dagens behovsprøving gi sterke incentiver for alle som oppfyller kravene for å få løyve til å misbruke ordningen. Dette vil ha to effekter – statskassen undras store inntekter (som må hentes inn på andre måter), og det vil bli et uoversiktlig antall proforma drosjeløyver. Det vil være praktisk umulig å kontrollere og skille mellom reelle og proforma løyvehavere. En vellykket oppheving av behovsprøvingen forutsetter derfor at det innføres tiltak som forhindrer slike utilsiktede effekter av en eventuell oppheving av behovsprøvingen. Alternativt kan avgiftsreglene endres slik at de ikke diskriminerer mellom innehavere av drosjeløyve og personer uten drosjeløyve.

Det kan framføres flere argumenter for å opprettholde gunstige avgiftsregler for drosjer. Bl.a. kan det være ønskelig å likebehandle ulike utøvere av løyvepliktig persontransport³¹. Dersom man forutsetter en sammenheng mellom kjøretøyenes pris og sikkerhetsstandard kan det til en viss grad argumenteres for lavere avgifter av hensyn til trafiksikkerhet for sjåfør og passasjerer.

En enkel løsning på problemet er å fjerne dagens unntaksbestemmelser for drosjebiler. Dette vil imidlertid medføre økte kostnader for drosjenæringen. Det er

³⁰ I følge Statsbudsjettet for 2002 (blåbok)

³¹ F.eks. i forhold til rutebuss, imidlertid er det allerede i dag forskjellsbehandling av turbusser registrert for mindre enn 17 personer. På dette punkter er dagens regler ikke konsistente med et likhetsprinsipp.

rimelig å anta at i hvert fall en viss del av denne kostnadsøkningen blir overveltet på kundene. Dette vil i neste omgang, isolert sett, føre til lavere omsatt kvantum enn om avgiftsfordelen opprettholdes. Hvor stor del av avgiftsøkningen som overveltes kundene vil bl.a. avhenge av konkurransen. Sterk konkurranse vil medføre effektivisering og reduserte priser isolert sett. Nettoeffekten er derfor usikker. På den annen side vil det offentlige transportbehovet i stor grad være uendret. Forutsatt at de offentlige budsjetter justeres i tråd med prisendringene kan en derfor anta at tilbudet opprettholdes i større grad i områder med stor grad av offentlig betalt transport.

Et alternativ til å fjerne avgiftsunntakene for drosjer, er å knytte betingelser til løyveinnehavet som medfører direkte eller indirekte etableringskostnader eller andre ulemper som gjør det mindre attraktivt å utnytte avgiftsfordelen for de som ikke har tenkt å benytte løyvet til drosjevirkosomhet. Slike krav kan være obligatorisk installasjon av teknisk utstyr som taksameter, kommunikasjonsutstyr, krav til merking av kjøretøyet, forbud mot bruk av kjøretøy for eierens private formål eller lignende. Imidlertid kan slike betingelser medføre behov for et betydelig og kostbart kontrollapparat for å sikre den ønskede effekten av slike betingelser.

Vi vil presisere at alternativene til dagens kjøretøyavgifter som er diskutert ovenfor ikke er utfyllende, verken i utdypning eller mulige ordninger. Det viktige er at en fjerning av behovsprøvingen forutsetter endringer i avgiftssystemet for å unngå en utilsiktet oppblomstring av proforma drosjeløyver som medfører uryddige forhold i drosjenæringen og tap av statens inntekter. En kan her trekke paralleller til 1980-årene og smutthullet knyttet til registrering av bårebiler.

Hvordan dette problemet bør løses krever en egen utredning. Det er imidlertid viktig at ordningen utformes slik at den kan fungere effektivt med et minimum av nytt byråkrati. Det alternativet som krever minst byråkrati og har lavest administrasjonskostnader er å fjerne unntakene. Det kan imidlertid være hensiktsmessig (uansett) å se en endring i kjøretøyavgiftene i sammenheng med en eventuell innføring av mva på persontransport, slik dette er foreslått i statsbudsjettet for 2003³².

Dersom det av ulike årsaker er ønskelig å opprettholde unntakene må det innføres krav til løyvehaver og kjøretøy som gjør det lite attraktivt for andre å misbruke ordningen. Kravene må være enkle å overvåke og kontrollere. Bl.a. kan det tenkes ordninger som samkjøres med øvrige regler for drosjevirkosomheten rettet mot publikumsinformasjon og kontroll med virksomheten f.eks. kontroll av innbetalte skatter og avgifter.

³² St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, side 48.

5.2 Behovsprøving og arbeidsgiverkostnader – konsekvenser for selskapsstrukturen

Drosjenæringen er pålagt de samme arbeidsgiverkostnadene som andre næringer. Imidlertid er det strukturelle forhold, grunnet behovsprøvingen, som gjør at næringen har en annen selskaps og sysselsettingsstruktur enn andre næringer.

Som en hovedregel kan en person bare inneha ett løyve, og eventuelt ett reserve-løyve. Løyvehaver står fritt til å ansette sjåførere. Imidlertid skal løyvehaver ha drosjekjøring som hovednæring, jf. kapittel 3.1. Det er derfor begrenset hvor mange årsverk det er grunnlag for å knytte til hvert løyve. Sammen med at det påløper betydelige sosiale (arbeidsgiver-) kostnader ved ansettelse av sjåfør blir konsekvensen at drosjenæringen består av en hovedvekt av enmanns foretak, jf. kapittel 2.2.

Det er heller ikke uten videre åpenbart at alle som er godt kvalifisert til å utføre drosjeyrket også er kvalifisert til å drive forretning. Imidlertid er dagens system i praksis rettet inn mot at hver drosjesjåfør som hovedregel også skal være et foretak. En naturlig følge av dette er et stort antall lite veldrevne foretak. Våre intervjuer av fylkeskommunene gir et inntrykk av at næringen har unødvendig mange konkurser og tilfeller av økonomisk mislighold, grunnet manglende evne og kompetanse i de mange enmannsforetakene. En oppheving av behovsprøvingen og koplingen mellom ett løyve og ett kjøretøy kan medvirke til dannelsen av mer profesjonelle bedrifter med ansatte sjåførere når arbeidsgiverkostnadene kan deles på flere.

Noe av den samme effekten kunne oppnås ved å redusere arbeidsgiverkostnadene, men særbehandling av enkelt næringer er generelt ikke å anbefale uten at det utløser ellers urealiserte positive eksterne virkninger.

Arbeidsgiverkostnadene sammen med den tette koplingen mellom kjøretøy og løyve gir i dag antakelig tilløp til et uønsket høyt antall enkeltmannsforetak. Et resultat av dette er lite profesjonelle bedrifter og et stort innslag av økonomiske problemer. Oppheving av behovsprøving vil åpne for flere profesjonelle aktører i markedet.

6 Nærmere om enkelte spesifikke hensyn

6.1 Om forholdet til turvogner

I 1994 og 1999 ble forskriftene for løyve til å drive transport med turvogner endret. I 1994 ble behovsprøvingen av løyver til turvogn opphevet, og i 1999 ble visse utøvelseskriterier avvirket. Utøvelseskriteriene skulle trekke skillelinjer mot drosjer, og satte krav om forhåndsbestilling, minst 5 passasjerer i en sluttet krets, forhåndsavtalt vederlag som ”erlegges samlet av den som har bestilt transporten”..

Og i henhold til gjeldende forskrift nr 30 heter det om Turvognløyve at:

Løyve gir innehaveren rett til å drive transport med motorvogn registrert for mer enn 9 personer.

Dette betyr at forskriften ikke stiller andre betingelser til å drive turvognvirksomhet enn at motorvognen er registrert for mer enn 9 personer. I følge den vedtatte yrkestransportloven, gjeldende fra 2003, faller denne typen virksomhet inn under §§ 4 og 9, jf kapittel 3.1. Heller ikke yrkestransportloven stiller andre spesifikke betingelser for virksomheten enn at kjøretøyet skal være registrert for mer enn 9 personer, gitt at den som skal drive oppfyller kravene til løyve.

Prinsipielt er det i dag ingenting som hindrer eier av kjøretøy registrert for mer enn 9 personer (minibuss) og er innehaver av løyve for persontransport å drive aktivitet svært lik og i konkurranse med ordinær drosjevirkosomhet. Et ferskt eksempel for dette er omtalt i avisen Fremover 07.09.2002. I Narvik har et lite firma etablert et minibusstilbud basert på både avtaler med transportbrukere og tilfeldige oppdrag. Alle oppdrag har fastpris, i motsetning til drosje som, i dag, opererer med ”taksameterpris”.

I Buskerud fylkeskommunes brev til Samferdselsdepartementet av 20.06.2001 drøftes også forholdet til turvogner. I følge fylkeskommunen var det i Hemsedal 23 turvognløyver, hvorav de aller fleste var knyttet til ”minibuss”. Antallet drosjeløyver, ordinære og reserver, var på samme tidspunkt 25. Med hensvisning til at det ikke er knyttet plikter eller andre tilsvarende krav til turvognløyve som til drosjeløyve, slutter Buskerud fylkeskommune at innehavere av turvognløyver og drosjeløyver ikke konkurrerer på like vilkår.

Det kan på denne bakgrunn se ut som drosje også under dagens regulering i prinsippet utsettes for konkurranse fra innehavere av turvognløyve på dels ulike betingelser.

Innehavere av turvognløyve er nødt til å benytte kjøretøy som på grunn av størrelsen i mange sammenhenger kan være uhensiktsmessige og ha høyere driftskostnader enn tradisjonelle drosjer. Turvogner er også mindre fordelaktig stilt i forhold til gjeldende avgiftssystem ved at de belastes ordinære engangsavgifter og årsavgift³³, for kjøretøyklassen. Derfor kan det legges til grunn at turvognløyver kun under spesielle forhold kan legge et konkurransepress på etablerte drosjesentraler, særlig når det gjelder transport i spotmarkedet. På den annen side kan sentralene ha ulemper i kontraktmarkedet idet visse stivheter i reguleringen av drosjemarkedet, f.eks. mht. avgrensning av løyveområder, kan hindre sentralene å konkurrere om større anbud. Innehavere av turvognløyver kan derfor konkurrere mer effektivt om visse typer kontraktskjøring (om en ser bort fra avgiftsulempen).

I områder, uten sentral, der markedsgrunnlaget er lite, kan turvognløyver være en konkurrent til bopelsløyver. Spesielt hvis innehaver av bopelsløyve mister kontraktskjøring for skole- eller syketransport, kan grunnlaget for et ordinært løyve falle bort. Imidlertid er det store variasjoner også i distriktene og vi vil derfor være forsiktige med å trekke bastante konklusjoner.

Forholdet mellom turvognvirksomhet og drosjevirkosomhet innebærer at de to typene transport er gitt svært ulike rammebetingelser. Dette gjelder både mht. Avgifter, men også i friheten til å tilby tjenester tilpasset markedets behov. Innehavere av turvognløyver er pålagt begrensninger i kjøretøytype, mens innehavere av drosjeløyver er pålagt geografiske begrensninger og prisregulering for visse typer transport. I realiteten mener vi imidlertid at konkurransen mellom de to typene transport er begrenset til visse nisjeområder. Det synes for øvrig klart at bortfall av behovsprøving vil virke positivt for drosjenes fleksibilitet mulighet til å konkurrere med turvognene.

6.2 Hensynet til transport for funksjonshemmete og andre grupper med særlige transportbehov kan ivaretas

For en del grupper av funksjonshemmete, eldre og andre med et midlertidig behov for tilrettelagt transport, utgjør drosjene et viktig transporttilbud. Det bør imidlertid nevnes at store grupper av funksjonshemmete fungerer godt på egenhånd, enten ved å benytte ordinære kollektivtilbud eller tilpasset personbil. Uansett er det grunn til å se på om en endring i reguleringen av drosjemarkedet vil ha klare negative konsekvenser for disse gruppene.

Det typiske bildet i dag synes å være at det offentlige gjennom ulike kjøp av transport står for 70-95prosent av etterspørselen i distriktskommuner, mens

³³ Turvogner har i prinsippet heller ikke anledning til å stanse ved drosjeholdeplasser for å ta opp passasjerer.

andelen er om lag 30prosent i bykommuner. Vi ser ingen grunn til å tro at en oppheving av behovsprøvingen vil påvirke omfanget av offentlig kjøp av transporttjenester. Det er heller ikke noe i dagens regulering som sier at det offentlige *skal* benytte drosjer for å dekke dette behovet. Spørsmålet blir da om det er andre forhold ved tilbudet som vil bli påvirket av en omlegging?

For en del av disse transportene er det en fordel og i noen tilfeller en forutsetning at kjøretøyet er tilpasset transport av funksjonshemmete, f.eks. i form av rullestolrampe eller heis. Dette er tilpassninger som utgjør en ekstra kostnadsbelastning for drosjeeieren. Innenfor dagens regulering er det stor forutsigbarhet i forhold til mulig konkurranse om denne typen oppdrag noe som gjør det mindre risikofyllt å ta den ekstra kostnaden ved å investere i slikt utstyr. Ved en oppheving av behovsprøving er det rimelig å tro at konkurransesituasjonen blir mindre forutsigbar. Imidlertid kan det at noen har investert i slikt utstyr også fungere som etableringshinder for potensielle drosjeeiere. Ved en anbudskonkurranse vil den etablerte dermed kunne tilby en lavere pris siden deler av kostnadene allerede er avskrevet.

Potensielt synes problemet å være størst i landkommunene, det er der markedsgrunnlaget i utgangspunktet er minst. I byområdene er det uavhengig av offentlig etterspørsel en generell etterspørsel etter såkalte maxitaxier, som ofte er tilpasset transport for funksjonshemmete.

Selv om markedsgrunnlaget i utgangspunktet er minst i landkommunene, både for drosjevirkosomhet generelt og tilpasset transport spesielt, tror vi ikke en omlegging vil ha negative konsekvenser for transporttilbudet til disse gruppene. Heller ikke gjennom dagens regulering er disse gruppene uten videre sikret et tilpasset drosjetilbud, i tynt befolkede områder, uten en tilstrekkelig etterspørsel. Et ferskt eksempel på dette har vi hentet fra avisen Vikebladet 30.07.2002. I artikkelen hevdes det at grunnet liten etterspørsel har drosjesentralen i Ulsteinvik valgt å si opp løyvet for et kjøretøy tilpasset transport av rullestolbrukere. I følge artikkelen skyldes den lave etterspørselen delvis at kommunen har utstyrt sykehjemmet med en tilsvarende bil, samtidig som de fleste yngre rullestolbrukere har egen bil.

Vi kan på denne bakgrunn ikke se at en oppheving av behovsprøvd løyvetildeling i seg selv vil medføre et entydig redusert tilbud for funksjonshemmete. Imidlertid kan bl.a. framveksten av konkurrerende turvogner medføre svekket markedsgrunnlag for drosjer i distriktene, jf kapittel 6.1. På de stedene det offentlige utgjør det dominerende markedsgrunnlaget som kjøper av transporttjenester er det derfor viktig å vurdere virkningene av inngåtte kontrakter for den ordinære drosjetransporten i relasjon til markedsgrunnlaget og det øvrige transporttilbudet i området. Dette er imidlertid et like aktuelt problem i dag. Ved at en oppheving av behovsprøvingen vil legge til rette for mer profesjonelle drosjeoperatører, jf kapittel 6.3, kan resultatet også bli et uendret eller bedre tilbud.

6.3 Fleksibilitet for utøvere og brukere

Fleksibilitet, for både tilbydere og kjøpere av en tjeneste, er viktig for et vel-fungerende marked. Med fleksibilitet mener vi her adgang for nye tilbydere, mulighet til å velge tilbyder, mulighet for tilbyderne til å bestemme utformingen

av eget produkt osv. Dagens ordning medfører liten eller ingen fleksibilitet på alle disse områdene.

De viktigste årsakene til liten eller manglende fleksibilitet finner vi i inndelingen i og størrelsen på drosjedistrikt, behovsprøvingen som medfører en rigid struktur på tilbudssiden og ordningen med maksimalpris.

Våre samtaler med fylkeskommunene gir et inntrykk av at fylker med store løyvedistrikt eller der hele fylket er ett distrikt har oppnådd besparelser på kjøp av transporttjenester, sammenlignet med tiden før sammenslåingen av distrikter. Med andre ord gir sammenslåing av distrikt mulighet for en bedre utnyttelse av drosjetilbudet i fylket, i alle fall for det offentlige som stor kjøper av drosjetjenester.

Behovsprøvingen medfører også at tilbudet utvikles sprangvis etter søknad om et antall nye løyver og gjerne begrunnet i høy utnyttelse av reserveløyver. Uten behovsprøving vil tilbudssiden i stedet utvikle seg naturlig i takt med etterspørselsutviklingen. Enkelte av fylkeskommunene vi har snakket med har også et inntrykk av at behovsprøvingen forhindrer en hensiktsmessig nedjustering av tilbudet under lavkonjunktur og lavere etterspørsel. Årsaken til denne tregheten ligger antakelig bl.a. i at når man først har fått et løyve så har innehaveren motiv til å beholde dette i påvente av bedre tider, gitt dagens begrensninger i løyvetildelingen.

Dagens regulering medfører som nevnt mange enmannsforetak og liten fleksibilitet med hensyn til organiseringen av næringen og til en hvis grad også hvilke produkter som (kan) tilbys. En overgang til kvalifikasjonsbasert tildeling av løyver uten at det stilles krav som implisitt medfører en bestemt foretaksform vil åpne for en mer variert struktur i næringen. I den forbindelse vil aktørene på tilbudssiden også ha større incentiver til å utvikle nye produkter iden grad slike etterspørres. Noen mulige resultater av en slik omlegging kan være:

- Etablering av drosjeselskap³⁴ som helt eller delvis bemannes av ansatte sjåførere. Utad vil disse fremstå som dagens sentraler. Imidlertid vil slike selskap bl.a. lettere kunne sile ut eventuelle uønskede sjåførere³⁵, tilpasse tilbudt kapasitet til etterspørselssvingninger (sesong og dag) og drive kompetanseutvikling blant sjåførene
- Etablering av nasjonale drosjeselskap. Norgestaxi kan stå som et eksempel på dette
- Etablering av regionale drosjeselskap i lokal konkurranse med nasjonale drosjeselskap
- Etablering av enkeltstående foretak som f.eks. spesialiserer seg på å dekke spotmarkedet i de deler av døgnet med størst etterspørsel. Disse vil kunne redusere problemet med piratdrosjer og redusere behovet for kostnadsdrivende overskuddskapasitet i de større selskapene. Tilstedeværelsen av

³⁴ Ofte kalt drosjerederier, men uavhengig av om det er snakk om nasjonale eller regionale foretak.

³⁵ I dag er det fylkeskommunen som bestemmer tilslutning til sentral der det er sentral for sjåfører med løyve, jf. bestemmelse nr. 15 i dagens forskrift. Jf. også artikkel i Nettavisen 05.11.2002 om Oslo Taxis ønske om å utestenge sjåfører det er mottatt klager på fra publikum.

slike foretak kan dessuten motvirke at de store/etablerte aktørene ”melker” markedet på disse tidene av døgnet

- Flere deltidsdrosjesjåfører generelt, men kanskje spesielt i områder med lite trafikkgrunnlag i kombinasjon med annen næring, f.eks. gårdsdrift
- Større mulighet for drosjeselskap til å f.eks. markedsføre en helhetlig profil og satse på utvikling av kvalitet og sikkerhet e.l.

6.4 Passasjerenes trygghet og økonomisk ryddige forhold

Etter liberaliseringen i Sverige i 1990 har passasjerenes trygghet vært i fokus, både i forhold til ulike former for ågerpriser og i forhold til voldelige episoder. Også i Norge har passasjersikkerhet vært i fokus i den senere tid. Problemene synes imidlertid å være av noe ulik art. I Norge har det vært fokus på at reguleringen gir løyvehavere med offentlig godkjenning rett til å utøve sitt yrke. Derfor har sentralene begrenset anledning til å luke ut løyvehavere som ikke tilfredsstillersentralens krav til trygghet, sikkerhet og kundebehandling.

En fordel med liberalisering er at de ulike sentralene stilles friere til å sette egne objektive kvalitetskrav til sjåfører og kjøretøy. I et fungerende marked kan derfor konkurransen om å tilby god kvalitet medføre at sentralene selv har både motiv og adgang til å utelukke sjåfører som ikke tilfredsstillersentralens standard til service,andel og adferd. Andre organisasjonsformer som drosjerederier, med ansatte sjåfører, kan også styrke sentralens kontrollmuligheter overfor sjåførene fordi en da unngår løyvehaver som et ledd mellom sentral og sjåfør.

I Norge har drosjenæringen har til tider vært i fokus på grunn av anklager om økonomisk uryddige forhold. Mange slike anklager er knyttet til skatte- og avgiftsrelaterte forhold. Objektive krav til næringen (f.eks. til taksameterbruk og dokumentasjonskrav) og kontroller er egnede virkemidler til å motvirke unndragelser. Behovsprøvingen er derfor neppe et nødvendig virkemiddel i denne sammenheng. Dagens system med behovsprøving gir dessuten i seg selv grunnlag for uryddige økonomiske disposisjoner, idet de kan gi utgangspunkt for ulovlig utleie av løyver.

I Sverige førte liberaliseringen til uryddige forhold i næringen. I en svensk utredning fra 1999 pekes det på en rekke problemer etter liberaliseringen. Utredningen gir følgende eksempler på problemer som har oppstått: fusk i ulike former (svart arbeid, brudd på hviletidsbestemmelser), dårlig prisinformasjonen, overpriser generelt og av engangsreisende (typisk ved flyplasser), svakheter ved offentlige innkjøp, svak offentlig kontroll og problemer for kundene å henvende seg til sentral i ettertid (anonyme kjøretøy).³⁶

Allerede ved liberaliseringen ble enkelte krav skjerpet. Det ble stilt krav til løyvehavere mht.andel og egnethet. Sistnevnte ble undersøkt ved hjelp av en kunnskapstest. Det ble imidlertid ikke stilt krav til førerne i første omgang. En så raskt behov for innstramning i reglene. I 1992/93 ble regler om bruk av taksameter

³⁶ SOU 1999:60, s. 47.

meter skjerpet (NUTEK, 1996, s. 32). Kjøretøyene skal normalt ha godkjent og plombert taksameter. Taksameter skal besiktiges årlig av godkjente verksted. (SOU 1999:60, s. 43).

I 1995 innførte man i Sverige også strengere krav til sjåførene. "Taxiförare-legitimation" skal være synlig i drosjen, og det stilles både kunnskaps- og vandelskrav for å få slik legitimasjon. Også kjøretøyene skal utstyres med oblat som viser at de er godkjent for drosjetransport. Dette oblatet skal fornyes årlig.

I utredningen i 1999 drøfter man ytterligere tiltak for å redusere bransjens problemer. Tiltak som drøftes er tilslutningsplikt til (valgfri) sentral. Sentraler trekker i positiv retning fordi de medfører at næringen driver i mer seriøse former og øker servicenivået. For at det skal være et poeng med tilslutningsplikt bør imidlertid sentralene være godkjent av myndighetene. Ettersom det er et begrenset antall sjåfører utenfor sentral og ettersom utviklingen er i positiv retning fant en i utredningen at innføring av tilslutningsplikt ville være et for drastisk virkemiddel. Det ble imidlertid foreslått at "tømmestasjoner" for informasjon fra taksametrene for kontrollformål samt krav til offentlig registrering av takster for å motvirke overprissetting.

Generelt viser erfaringene fra Sverige at det er behov for spesiell regulering av drosjenæringen for å sikre økonomisk ryddige forhold og passasjerenes interesser. En opplever imidlertid problemer også under dagens regulering i Norge. Næringslovutvalget pekte også på behovet for å sikre ryddige forhold. Mange av problemene som er påpekt opptrer også uavhengig av behovsprøving. Ved en overgang til et kvalifikasjonsbasert system er det likevel viktig at en trekker lærdom av erfaringene fra Sverige og viderefører, forsterker eller innfører tiltak ved en eventuell oppheving av behovsprøvingen. Eksempler på slike tiltak er:

- Objektive kvalifikasjons- og vandelskrav til løyvehavere og sjåfører
- Synlig identifikasjon av sjåfør i bilen (evt. med identifikasjonsnummer om en ikke ønsker at sjåførens navn skal være tilgjengelig)
- Kvalitetskrav til kjøretøy med periodisk kontroll
- Godkjenning av taksametre
- Kontrollordninger for å sikre økonomisk ryddige forhold
- Innføring av hviletidsbestemmelser for drosje
- Tilslutningsplikt til frivillig valgt sentral, hensyn tatt til store geografiske forskjeller
- Bedret prisinformasjon.

6.5 Lavest administrasjonskostnader med liberal forvaltning

Vår "runde" blant fylkeskommunene indikerer at samlet ressursbruk knyttet til administrasjon av løyveordningen i fylkeskommunene varierer fra om lag 0,5 til om lag 2 årsverk. I perioder kan ressursbruken være større, f.eks. i forbindelse med ansiennitetsberegninger/-vurderinger. Det har ikke vært mulig å spesifisere ressursbruken på enkeltaktiviteter ytterligere. Vi har heller ikke innhentet

kostnader sentralene/løyvehaverne har med egen administrasjon av dagens ordning. Vi vet bl.a. at fylkeskommunen mange steder har overlatt ansiennitetsberegninger til sentralene, og at dette er en ressurskrevende aktivitet.

Imidlertid synes det å være en sammenheng mellom ressursbruk og hvordan den enkelte fylkeskommune har valgt å forvalte drosjereguleringen i praksis. Det synes klart at fylker med mange og små distrikter, og spesielt der hver kommunene utgjør ett distrikt, bruker mer ressurser enn fylker med færre og større distrikter. Det må her selvfølgelig tas høyde for fylkets størrelse og antall løyver i fylket. I den andre enden av skalaen finner vi fylker der hele fylket er ett distrikt og med en liberal forvaltning av behovsprøvingen. Et eksempel på dette er Vest Agder som har de laveste kostnadene blant fylkene vi har vært i kontakt med, og en politikk som i prinsippet går ut på at dersom det søkes om løyve er dette et uttrykk for et udekket behov.

Vi mener på denne bakgrunn det kan hevdes at kostnadene knyttet til forvaltning av drosjereguleringen i fylkeskommunen vil kunne reduseres ved en overgang til kvalifikasjonsbasert løyvetildeling. Økte kostnader knyttet til kontroll av vandel og økonomisk sikkerhet vil antakelig allerede være håndtert ved implementering av den nye yrkestransportloven med forskrifter. Imidlertid kan eventuelle kontrollordninger knyttet til videreføring av unntakene for kjøretøyavgiftene medføre økte kostnader.