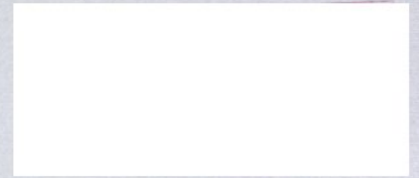


Forskning
Rådgivning
Utredning

Research
Consulting
Analysis



Rapport 2005-101

**Behovsprøving av
drosjeløyver – en
nødvendighet for
distrikts-Norge?**

Behovsprøving av drosjeløyver – en nødvendighet for distrikts-Norge?

Utarbeidet for
Samferdselsdepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG.....	1
1 INNLEDNING.....	4
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	4
1.2 ECONs mandat.....	4
2 REGULERINGEN AV DROSJEMARKEDET I NORGE.....	5
2.1 Dagens regulering består av ulike elementer	5
2.1.1 Behovsprøving for å begrense antall løyver.....	6
2.1.2 Kjøreplikt for å sikre et godt drosjetilbud	8
2.1.3 Maksimalprisregulering for å hindre urimelig høye priser	9
2.2 Samferdselsdepartementets forslag til endring i yrkestransportloven10	
2.2.1 Høringsnotatet fra Samferdselsdepartementet	10
2.2.2 Oppsummering av høringsuttalelsene	10
2.2.3 Andre vurderinger	13
3 ER DET FARE FOR URIMELIGE PRISER OG DÅRLIGERE TILBUD VED EN DEREGULERING?	14
3.1 Erfaringer fra Sverige.....	14
3.2 Reguleringsregimer i andre land	16
3.3 Markeder for drosjetransport i Norge.....	17
3.3.1 Konkurransetilsynets avgrensning	17
3.3.2 ECONs vurdering av de relevante markedene	19
3.4 Særtrekk ved drosjemarkedet.....	20
3.5 Priskonkurransen og prisregulering	21
3.6 Oppsummering.....	22
4 HVORDAN SIKRE ET GODT TILBUD OG RIMELIGE PRISER UTEN BEHOVSPRØVING OG KJØREPLIKT?	23
4.1 Analyseramme.....	23
4.2 Hvordan påvirkes drosjetilbud og priser av behovsprøving?.....	24
4.2.1 Behovsprøving gjør at drosjetilbudet reduseres	24
4.2.2 Behovsprøving gjør at prisene holdes oppe	25
4.3 Hvordan påvirkes drosjetilbud og priser av kjøreplikt?	26
4.4 Behovsprøving skal begrense etablering, og kjøreplikt skal sørge for et godt tilbud	26
4.5 Ulike reguleringsmodeller uten behovsprøving	27
4.5.1 Modell I: Ikke behovsprøving, men kjøreplikt og maksimalpris ..	28
4.5.2 Modell II: Ikke behovsprøving, men maksimalpris og tilskudd ...	29
4.5.3 Modell III: Ikke behovsprøving, men kople kontraktmarkedet til kjøreplikt i spotmarkedet	29
4.6 En løyveordning bør beholdes også uten behovsprøving.....	30
4.7 Tiltak rettet mot bestemte kundegrupper	31
4.8 Samfunnsøkonomiske konsekvenser – hvem vinner og hvem taper?32	
4.9 Oppsummering og konklusjoner	32
REFERANSELISTE	34

Sammendrag

Resymé

Behovsprøving i drosjemarkedet søker å oppnå at næringsgrunnlaget til den enkelte drosjeeier er tilfredsstillende. Som motytelse for fordelene av å kunne operere i et marked uten fri etablering, påtar drosjeeierne seg kjøreplikten. Kjøreplikten innebærer i prinsippet at drosjen skal være tilgjengelig til enhver tid. Fordi behovsprøvingen, hvis den virker etter intensjonen, bare har til hensikt å hindre etablering i drosjemarkedet, anbefaler ECON at behovsprøvingen oppheves. Vi anbefaler imidlertid at kjøreplikten opprettholdes. Kjøreplikten kan eventuelt erstattes med et offentlig finansiert drosjetilbud i områder av landet der drosjetilbudet ellers vil være for dårlig. Vi anbefaler dessuten at maksimalprisforskriften opprettholdes i distriktene for å unngå urimelig høye drosjepriser.

Problemstilling og metode

Problemstillingen i prosjektet har vært å vurdere sannsynlige konsekvenser for drosjetilbud og drosjepriser i distriktene av å oppheve behovsprøvingen av drosjeløyver. ECON er også bedt om å vurdere hvordan ulike regulatoriske virkemidler kan motvirke eventuelle uheldige utslag som følger av opphevet behovsprøving.

Etter avtale med Samferdselsdepartementet er arbeidet utført i form av en teoretisk drøfting av de ulike regulatoriske virkemidlene, supplert med intervjuer med fylkekommuner, representanter for næringen og brukere. De som er intervjuet er Hordaland fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Norges Taxiforbund, Helse Midt-Norge (kjørekontoret i Møre og Romsdal) og Norges Handikapforbund.

Alle intervjuobjektene har gitt nyttige innspill til arbeidet med rapporten.

Konklusjoner og tilrådinger

Samferdselsdepartementet ønsker at reguleringen av drosjemarkedet skal føre til at følgende to mål balanseres på en samfunnsøkonomisk god måte:

- Et godt drosjetilbud
- Rimelige priser på drosjetjenester

Behovsprøving ved løyvetiltelegning bidrar i liten grad til å oppnå disse målsetningene, og vi foreslår derfor å oppheve behovsprøvingen. Erfaringer fra

Sverige og andre land tilsier at en opphevelse av behovsprøvingen (og kjøreplikten) i liten grad vil endre tilbudet av drosjetjenester. En opphevelse av behovsprøvingen forventes derfor heller ikke i Norge å ha noen negativ effekt i retning av redusert drosjetilbud eller høyere priser i distriktene.

Dagens løyvehavere kan til en viss grad tape på at behovsprøvingen fjernes, men de samfunnsøkonomiske konsekvensene er likevel positive. Årsaken er at en fjerning av behovsprøvingen vil lede til nyetableringer i distriktene, der dagens behovsprøving kan virke begrensende på tilbudet.

Kjøreplikten kan ha betydning for drosjedekningen i distriktene. Kjøreplikten foreslås derfor opprettholdt. Dette kan enten være en kjøreplikt som man som løyvehaver er forpliktet av, tilsvarende dagens kjøreplikt, eller en form for frivillig vaktordning som finansieres direkte av det offentlige. En utfordring i distriktene er å ha en form for kjøreplikt, uten at alle drosjeeiere nødvendigvis må jobbe heltid. I den grad et døgnkontinuerlig drosjetilbud er ønskelig fra samfunnets side er det nødvendig å foreta regulatoriske grep for å sikre et tilbud i markeder med svakt markedsgrunnlag. Der markedsgrunnlaget er tilstrekkelig vil ikke kjøreplikten oppleves som en byrde for næringen. I markeder med svakt markedsgrunnlag kan kjøreplikten være en byrde som må veies opp mot lønnsomheten i andre tidsperioder. Hvis det for mange potensielle drosjesjåfører i sum oppleves lite lønnsomt å kjøre drosje, kan drosjetilbudet bli svekket. I forhold til dagens regulering er det imidlertid lite som tyder på at det å beholde kjøreplikten vil føre til at drosjeeiere trekker seg ut av markedet. Som et alternativ til kjøreplikt kan myndighetene utforme ulike tilskudds- eller subsidieordninger, som korrigerer for svak lønnsomhet i enkelte markedssegmenter. ECON har imidlertid ikke gjort noen vurderinger av hvordan slike tiltak bør utformes eller dimensjoneres.

Når det gjelder dagens ordning med maksimalprisregulering, anbefaler vi at denne opprettholdes i de områdene av landet hvor det ikke er virksom konkurranse. Dette anbefaler vi for å unngå uheldige utslag i prisene på drosjetjenester i distriktene, der konkurransen er svak.

Kontraktsmarkedet står for hoveddelen av inntektskilden til drosjenæringen i distriktene, og effektivisering av kontraktsmarkedet vil ha stor samfunnsøkonomisk betydning. Ordningen med anbud på kontraktskjøring for det offentlige viser imidlertid at den reelle konkurransen om anbudene er svak. Opphevelse av behovsprøvingen kan selvsagt ha betydning for konkurransen i kontraktsmarkedet gjennom at det åpnes for flere nyetableringer. Det er likevel sannsynligvis andre tiltak, slik som endret design av anbudskontraktene, en utvidelse av løyvegrenser fra kommune- til fylkesgrense eller en strengere fortolkning av bestemmelsene i konkurranseloven om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak, som vil være de mest effektive virkemidler for å sikre en mer reell konkurranse i dette markedet.

Det er også viktig å ha med seg aspektet at et godt drosjetilbud kan ses på som et kollektivt gode. Kollektive goder er goder som mange forbrukere samtidig kan ha nytte av. At en person har nytte av at en drosje er tilgjengelig reduserer ikke nytten til en annen person av at den samme drosjen er tilgjengelig også for henne, så lenge det er lite sannsynlig at noen faktisk vil benytte seg av den samtidig.

Vissheten om at det alltid er en drosje tilgjengelig for mange har en verdi i seg selv, selv om man sjelden benytter seg av det.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Samferdselsdepartementet sendte i 2004 ut et forslag til endring i yrkes-transportloven på høring. Departementet foreslo blant annet å oppheve ordningen med behovsprøving av drosjeløyver. Formålet var å legge til rette for nyetableringer i næringen, økt konkurranse, effektivisering og et mer differensiert tilbud tilpasset ulike behov. Høringsfristen gikk ut 12. august 2004, og flere av høringsuttalelsene uttrykte bekymring for at de foreslåtte endringene skulle gi uheldige utslag i distriktene.

På bakgrunn av de innkomne høringsuttalelsene satte Samferdselsdepartementet i gang et prosjekt som skulle vurdere virkningene av lovendringen for drosjetilbudet og priser på drosjetjenester i distriktene. ECON Analyse ble tildelt prosjektet i august 2005.

1.2 ECONs mandat

Samferdselsdepartementet har gitt ECON følgende mandat:

I utredningen skal følgende forhold belyses:

- 1. Om det er fare for urimelig høye drosjepriser og svekket drosjetilbud i distriktene dersom behovsprøvingen oppheves.*
- 2. Hvordan drosjetilbudet kan opprettholdes på en god måte i distriktene gitt at behovsprøvingen oppheves.*
- 3. Hvordan en kan unngå urimelig høye priser i drosjemarkedet gitt at behovsprøvingen oppheves.*

Herunder ønskes en nærmere vurdering av en modell uten behovsprøving, men med kjøreplikt. Utredningen skal også omfatte vurderinger av maksimalpris i de områder konkurransen ikke vil fungere godt nok.

Det vil være viktig å få belyst samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster som kan påregnes av de ulike anbefalinger, herunder hvordan en kan påregne at kostnader og gevinster som følge av anbefalingen vil fordele seg mellom de ulike aktører (drosjeeiere, brukerne og eventuelt offentlige myndigheter).

2 Reguleringen av drosjemarkedet i Norge

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for reguleringen av drosjemarkedet. Gjennom lov om yrkestransport av 21. juni 2002 nr. 45 og tilhørende forskrifter forvalter fylkeskommunen løyveordningen gjennom fastsetting av antall løyver, løyvevilkår og løyveområde. 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.

I dag fastsetter samferdselsmyndighetene hvilke grenser som skal gjelde for det geografiske området hver enkelt drosjesentral skal operere i. Normalt gis drosjeløyver til hver enkelt drosjeeier tilslutningsplikt til en bestemt sentral. I områder av landet der kjøregrunnlaget for drosjer er så lite at det ikke er grunnlag for å danne en drosjesentral, gis såkalt bopelsløyve til drosjeeierne.

Tidligere var løyvedistriktene sammenfallende med kommunene, men fordi man har sett fordelene ved å utvide de geografiske grensene er det blitt stadig vanligere at løyvegrensene følger fylkesgrensen.

I tillegg foretas det en regulering av prisene i drosjenæringen ved at det settes maksimalpriser. Det er Konkurransetilsynet som fastsetter maksimaltakster for kjøring i spotmarkedet i de løyvedistriktene som omfattes av maksimalprisforskriften.

2.1 Dagens regulering består av ulike elementer

I utgangspunktet er det fri etablering i de fleste markeder i Norge. En konsekvens av fri etablering er at nye tilbydere går inn i markedet når lønnsomheten i markedet er høy, altså når prisene er høyere enn tilbydernes kostnader. Etter hvert som flere tilbydere kommer inn, øker konkurransen mellom aktørene slik at prisene presses ned mot tilbydernes kostnader, og lønnsomheten synker til et "normalt" nivå. Drosjemarkedet skiller seg imidlertid fra mange andre markeder, både ved at myndighetene begrenser tilbudet i markedet og ved at prisene reguleres.

Bakgrunnen for dette er at reguleringene har vært sett på som nødvendige for å sikre et godt tilbud til alle tider på døgnet og i hele landet. De som har løyve for å kjøre drosje er i dag gjennom løyvet pålagt en kjøreplikt som skal sikre et godt tilbud til kundene, også når det isolert sett ikke er privatøkonomisk lønnsomt å tilby drosjekjøring. Til gjengjeld begrenser myndighetene nyetableringer i markedet gjennom ordningen med behovsprøving. Behovsprøvingen er ment som en kompensasjon for de økonomiske ulempene som kjøreplikten medfører.

I prinsippet er altså både antall drosjeløyver, pris, kjøretid og kjøreområde regulert, selv om det er lokale fritak. Når endringer av reguleringsregimet skal vurderes er det viktig å skille klart mellom de ulike komponentene; en endring trenger ikke omfatte alle de ulike tiltakene. I de følgende avsnittene vil vi presentere det vi mener er de sentrale komponentene i dagens regulering:

- behovsprøvingen, som regulerer antallet drosjer i et gitt område
- kjøreplikten, som pålegger drosjeeierne å tilby tjenester hele døgnet, og
- maksimalprisen, som skal sikre at prisen på tjenestene ikke blir for høy.

2.1.1 Behovsprøving for å begrense antall løyver

Konsesjonskravet for å utøve drosjetransport ble innført første gang med samferdselsloven i 1947. Begrunnelsen for konsesjonssystemet var hovedsakelig at oppbygningen av Norge etter den 2. verdenskrig krevde en effektiv utnyttelse av alle tilgjengelige transportmidler. Lovgiver mente at utnyttelsen av transportmidlene best kunne kontrolleres ved direkte statlig regulering. Senere, i 1955, ble samferdselsloven vurdert av en eget utvalg. Flertallet i dette utvalget gikk inn for å videreføre konsesjonssystemet. Begrunnelsen var at konsesjonssystemet beskyttet rutegående transport mot konkurranse fra blant annet drosjer. Konsesjonssystemet ble vurdert igjen i 1974 da et annet utvalg foreslo å avskaffe ordningen i forbindelse med ny samferdselslov. Forslaget ble imidlertid ikke vedtatt, og dette ble begrunnet med at man ønsket å sikre den enkelte konsesjonshaverens økonomiske stilling gjennom å begrense konkurransen innen drosjenæringen.

Antall løyver i et geografisk område blir i dag fastsatt av fylkeskommunene etter en behovsprøving. Løyvene tildeles normalt drosjesjåfører etter ansiennitet, og ansiennitet kan kun opparbeides som ansatt sjåfør hos en drosjeeier.

De lokale samferdselsmyndigheter gir også samtykke til å opprette drosjesentraler og fastsetter grensene for det geografiske område hver enkelt sentral skal operere i. Drosjeløyver til hver enkelt drosjeeier gis ofte tilslutningsplikt til en sentral i de geografiske områder der sentral er etablert. Tidligere var ofte hver enkelt kommune et løyvedistrikt, men i dag har mange fylker utvidet løyvedistriktene til å gjelde hele fylket.

I geografiske områder der kjøregrunnlaget for drosjer er så 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 således ikke tilslutningsplikt til noen sentral.

Hver enkelt drosjebil må ha eget løyve. Det vil si at en drosjeeier er en som eier en bil og har fått ett ordinært drosjeløyve. Innehaver av ordinært løyve kan i

tillegg tildeles reservedrosjeløyve. Bruk av reserveløyve fastsettes av løyvemyndigheten. Drosjeeieren kan i tillegg ha en erstatningsbil uten løyve, som kun skal brukes i kortere perioder når den drosjebilen som har løyve ikke er i drift (til reparasjon, vedlikehold og lignende). I de områder der det er etablert sentral, er det sentralene som setter opp kjøreplan for samtlige løyver tilknyttet sentralen. Her inngår også reserveløyvene, som settes inn ved særskilt høy etterspørsel etter drosjetjenester.

Tabell 2.1 gir en oversikt over antall løyver per fylke, samt ulike mål på drosjetetthet (befolkningstetthet og areal).

Tabell 2.1 Drosjeløyver per fylke, sortert etter antall løyver per 1.000 innbyggere¹

	Antall løyver totalt	Løyve pr 1.000 innbyggere	Løyve pr 1.000 km ²	Antall bopelsløyver	Bopelsløyve pr 1.000 km ²
Oslo	1 780	3,22	3 625	-	-
Troms	251	1,64	10	51	1,99
Finnmark	119	1,63	2	22	0,45
Rogaland	589	1,50	63	51	5,45
Nordland	328	1,38	9	108	2,81
Sør-Trøndelag	373	1,37	20	54	2,87
Bergen	318	1,33	684	-	-
Telemark	221	1,33	14	32	2,07
Hordaland	265	1,27	18	70	4,65
Vest-Agder	198	1,23	27	23	3,18
Nord-Trøndelag	155	1,21	7	56	2,50
Sogn og Fjordane	126	1,18	7	84	4,54
Buskerud	279	1,15	19	34	2,29
Akershus	499	1,06	102	-	-
Hedmark	195	1,04	7	25	0,92
Oppland	181	0,99	7	37	1,46
Aust-Agder	97	0,94	11	24	2,56
Møre og Romsdal	224	0,92	15	81	5,33
Vestfold	168	0,76	76	6	2,69
Østfold	193	0,75	46	35	8,36

Kilde: Norges Taxiforbund (løyvetall), SSB (befolknings- og arealdata). Antall bopelsløyver er estimert ut fra NTFs medlemstall for de aktuelle fylkene

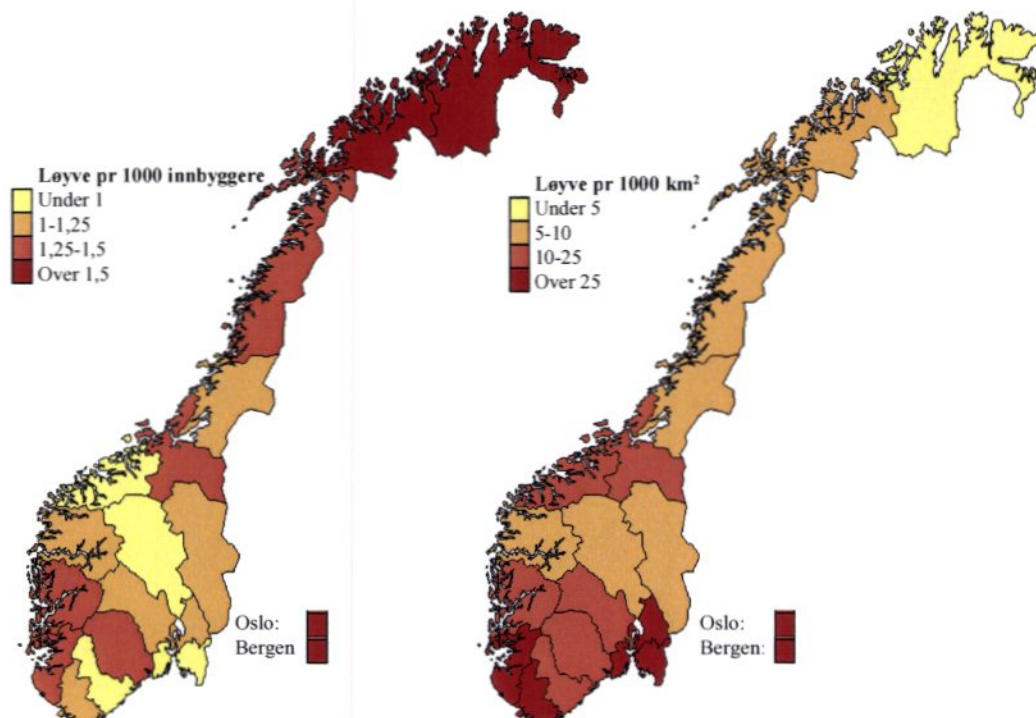
Oversikten viser at drosjetettheten, målt i forhold til antall innbyggere. Oslo har desidert flest løyver per innbygger, omtrent dobbelt så mange som de to neste fylkene, Troms og Finnmark. Ser vi bort fra Oslo, har Troms og Finnmark den høyeste drosjetettheten etter dette måltallet, men kommer langt ned på listen hvis

¹ Oppegård er regnet til Oslo og ikke Akershus. Tall for Hordaland inkluderer ikke Bergen. Tall for Troms inkluderer Svalbard på drosjeløyvesiden, men ikke på befolknings- og arealsiden.

vi i stedet ser på antall løyver per kvadratkilometer. Det er med andre ord ikke meningsfylt å bruke tabellen til å vurdere relativ drosjedekning. Typisk kan lange avstander som i Troms og Finmark gi dårlig drosjetilbud til tross for at det er mange drosjer per innbygger.

I Figur 2.1 er løyvetettheten per 1000 innbygger illustrert i kartet til venstre og løyvetettheten per kvadratkilometer illustrert i kartet til høyre. Mørk farge indikerer høy løyvetetthet, og lys farge indikerer lav tetthet.

Figur 2.1 Løyvetetthet etter fylke



Kilde: Se Tabell 1. Kartdata: Statens Kartverk. Områdeavgrensninger som i Tabell 1. "Løyve" viser til totalt antall løyver, dvs. både bopels- og sentralløyver

I hvilken grad behovsprøving faktisk gir færre løyver i distriktene, kommer vi tilbake til i kapittel 4.

2.1.2 Kjøreplikt for å sikre et godt drosjetilbud

Til drosjeløyvene i Norge er det som nevnt knyttet kjøreplikt. Kjøreplikten skal sikre tilbud også i trafikksvake perioder, og innebærer at innehaver av drosjeløyve plikter å stille opp hele døgnet, hele uka. Der det er etablert drosjesentraler er dette ivaretatt ved at sentralene koordinerer vaktlister, slik at det hele tiden er drosjer på vakt. I områder der trafikkgrunlaget er for lite til å ha sentraler, må bopelsløyvehaverne i prinsippet være i beredskap hele tiden. Kjøreplikten håndheves av fylkeskommunene, men det er usikkert i hvilken grad den faktisk etterprøves.

Kjøreplikten eksisterer opprinnelig for å sikre et tilbud i trafikksvake perioder. Kjøreplikten skulle være et motsvar til behovsprøvingen; drosjeeierne fikk

fordelene av å være i et beskyttet marked der tilgangen var regulert, mot at de var villige til å påta seg oppdrag hele døgnet.

Kjøreplikten er knyttet til løyvet, og løyvehaveren kan i prinsippet bli fratatt løyvet dersom kjøreplikten ikke overholdes.

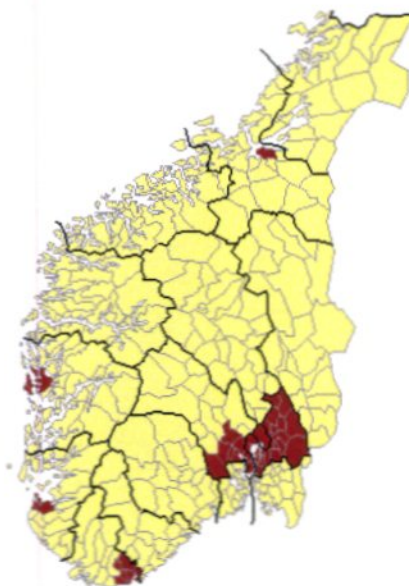
2.1.3 Maksimalprisregulering for å hindre urimelig høye priser

Drosjeprisene er regulert gjennom en egen forskrift om maksimalpriser for kjøring med drosjebil, fastsatt av Konkurransetilsynet. Maksimalprisen varierer med nær- og fjerntrafikk og etter tid på døgnet, og gjelder ikke for kontraktskjøring.

Etter at Konkurransetilsynet foreslo å oppheve prisreguleringen i drosjemarkedet i sin alminnelighet i 1998 fikk Konkurransetilsynet klarsignal til å oppheve maksimalprisreguleringen i områder som tilfredsstilte to kriterier. For det første måtte det være to eller flere drosjesentraler i området. For det andre måtte forholdene for øvrig ligge til rette for tilstrekkelig konkurranse mellom sentralene. I praksis innebar dette en opphevelse av maksimalprisreguleringen i sentrale strøk, det vil si i Oslo, Akershus, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Drammen. Noen steder er reguleringen også opphevet i kommunene rundt disse områdene.

Områdene med fritak fra maksimalprisforskriften er vist med mørk farge i Figur 2.2. I disse områdene, der det er flere sentraler, setter sentralene altså prisene fritt. Omsetningen i de områdene som er fritatt fra maksimalprisforskriften utgjør om lag 60 prosent av totalomsetningen i drosjenæringen i Norge.

Figur 2.2 Områder som er fritatt fra maksimalprisforskriften



Kilde: Statens Kartverk

2.2 Samferdselsdepartementets forslag til endring i yrkestransportloven

2.2.1 Høringsnotatet fra Samferdselsdepartementet

Våren 2004 sendte Samferdselsdepartementet et utkast til endring i yrkestransportloven ut på høring. Forslaget til endring innebærer at dagens ordning med behovsprøving ved tildeling av drosjeløyver oppheves og at kjøreplikten avvikles. Departementet beskriver dagens ordning som foreldet og kostnadskrevende, og mener behovsprøvingen ikke er et godt virkemiddel i dagens marked. Sammenlåing av løyvedistrikter har gjort at behovsprøvingen i dag ikke fungerer slik det er tenkt. I følge høringsnotatet vil fjerning av behovsprøvingen kombinert med fortsatt strenge kvalitetskrav sikre kundenes situasjon. Departementet foreslår for øvrig å fjerne tilknytningsplikten til sentral, i tillegg til enkelte mindre endringer som å kunne kreve politiattest for foretak og innføring av en gebyrordning ved mindre brudd på reguleringene. Konsekvenser for de særskilte bilavgiftsreglene for drosjer blir også drøftet.

2.2.2 Oppsummering av høringsuttalelsene

Enkelte av høringsinstansene har gitt uttrykk for at drosjetilbudet som følge av å oppheve kjøreplikten kan bli svekket, og at det kan oppstå lokale monopoler med fare for uforholdsmessig høye priser. De neste avsnittene gir en oppsummering av uttalelser fra de forskjellige instansene.

Høringsuttalelser fra fylkeskommunene

Fra fylkeskommuner og regionråd viser høringsuttalelsene en klar regional fordeling. Fylkene med grense mot Oslofjorden, samt Telemark, Vest-Agder, Hordaland og Rogaland uttrykker støtte til departementets forslag om deregulering av drosjemarkedet, mens fylker med mer spredt bosetting er skeptiske til fjerning av behovsprøvingen. De fleste høringsuttalelsene forutsetter at fjerning av behovsprøvingen også vil innebære en avvikling av kjøreplikten. Standpunktene er oppsummert i Tabell 2.2.

Tabell 2.2 Fylkeskommunenes høringsuttalelser

Behovsprøving bør oppheves	Østfold, Oslo, Akershus, Hedmark ² , Buskerud, Vestfold, Telemark, Vest-Agder, Hordaland, Rogaland
Behovsprøving bør opprettholdes ³	Oppland, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland
Delt løsning: Behovsprøving bør opprettholdes i distriktene, men oppheves i sentrale strøk	Møre og Romsdal ⁴ , Troms ⁵ , Finnmark

Argumenter mot å oppheve behovsprøving og kjøreplikten

Sentralt i argumentasjonen mot å oppheve behovsprøvingen og kjøreplikten står argumentet om at drosjetilbudet i distriktet vil bli skadelidende. Flere effekter skisseres. Fra fylkeskommunene er det særlig tre mulige negative effekter av en slik deregulering som trekkes fram:

- En fjerning av *kjøreplikten* vil kunne føre til manglende tilbud i lite lønnsomme deler av døgnet. Det antas at det er kjøreplikten som opprettholder tilbudet på natten i distriktene.
- Et frislipp i løyvetildelingen (opphevelse av *behovsprøvingen*) kan føre til at drosjer som nå opererer i distriktene vil kunne flytte virksomheten til tettsteder i nærheten. I følge Vesterålen regionråd taler dette for at det fortsatt må være behovsprøving av drosjeløyver i distriktene.
- Muligheten til å ha drosjevirkosomhet som hovednæring er viktig for å sikre aktiviteten i distriktene. Behovsprøving sikrer i følge flere høringsuttalelser en jevn geografisk fordeling og en viss inntjening på hvert løyve.

Andre momenter som trekkes fram i høringsuttalelsene, som ikke har noen direkte sammenheng med behovsprøvingen og kjøreplikten, er behovet for å kunne se syketransport og spotmarked i sammenheng. Nordland fylkeskommune ønsker som en prøveordning å få ansvar for syketransport for å kunne utforme helhetlige transportløsninger.

Argumenter for å oppheve behovsprøving og kjøreplikten

De fleste argumentene for en fjerning av behovsprøving og kjøreplikten knytter seg til situasjonen i sentrale strøk. Flere fylker med en kombinasjon av tett og spredt bosetting, som Buskerud og Telemark, presiserer at en deregulering må følges godt opp i distriktene for å sikre et fortsatt godt tilbud der, uten at det spesifiseres noen tiltak. Det antas imidlertid at de positive effektene for kundene (økt tilbud og lavere priser) vil være større enn de negative effektene. Fjerningen av kjøreplikten

² Hedmark spesifiserer at kjøreplikten bør opprettholdes selv om behovsprøvingen oppheves.

³ I tillegg har Vesterålen, Sør-Helgeland og Vest-Finnmark regionråd avgitt høringsuttalelser som alle ønsker opprettholdelse av behovsprøvingen utenfor større byer.

⁴ Innholdet i dette høringssvaret er gitt muntlig av Samferdselsdepartementet.

⁵ Innholdet i dette høringssvaret er gitt muntlig av Samferdselsdepartementet.

kan gjøre det enklere å kombinere drosjekjøring med annen næringsvirksomhet, noe som kan føre til økt tilbud også i distriktene.

Dagens byråkrati ved tildeling av drosjeløyver tas også opp; Buskerud fylkeskommune anfører at tildeling av drosjeløyver nå kan ta inntil et halvt år ved klager på vedtak. Dette fører til en lite effektiv regulering.

I tillegg argumenteres det for at et godt drosjetilbud kan sikres ved betingelser knyttet til anbud fra offentlige aktører.

Andre høringsuttalelser

I tillegg til fylkeskommunene har en rekke andre aktører levert inn høringsuttalelse. Synspunktene fra disse aktørene er oppsummert i Tabell 2.3.

Tabell 2.3 *Høringsuttalelser fra andre instanser*

Behovsprøving bør oppheves	Norges Turbileierforbund, Norges Taxiforbund, turvognoperatøren GT Service, Forbrukerrådet, Konkurransetilsynet, Helse Midt-Norge, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Politidirektoratet, Justis- og politidepartementet, Finansdepartementet, Vegdirektoratet
Behovsprøving bør opprettholdes	Statens råd for funksjonshemmede, Norges Handikapforbund, Norges Handikapforbund Nord Vest, Norsk Transportarbeiderforbund, Fagforbundet

Norges Handikapforbund stiller seg gjennomgående skeptiske til fjerning av behovsprøvingen og kjøreplikten. Norges Handikapforbund mener at et uregulert, inntektsmotivert marked vil føre til at det blir mindre lønnsomt å tilrettelegge drosjer for funksjonshemmede. Andre høringsuttalelser vektlegger gunstige effekter av å knytte krav om tilrettelegging av drosjer til enkelte løyver, noe som forutsetter en behovsprøving.

Fagforbundet og Norges Transportarbeiderforbund går imot en deregulering. Det fryktes en nedgang i inntjeningsmuligheter for drosjesjåfører, noe som kan føre til forverrede arbeidsforhold og dårligere vilkår.

Flere av næringens aktører er positive til deregulering. Norges Taxiforbund mener dagens regulering fører til skjevheter, blant annet problematiske avgrensninger mot turvognmarkedet. En fjerning av kjøreplikten vil i følge Taxiforbundet "synliggjøre at manglende drosjedekning i for eksempel trafikksvake perioder eller områder, er et samfunnsanliggende og ikke et ansvar for den enkelte løyvehaver". De er også skeptiske til prisreguleringen, og mener denne i dag setter prisen på et kunstig lavt nivå. Taxiforbundet presiserer at deres tilslutning til forslaget om opphevelse av behovsprøvingen er betinget av at maksimalprisordningen oppheves.⁶

⁶ Landsmøtet i Norges Taxiforbund vedtok i september 2005 at det går inn for at behovsprøvingen oppheves under fire forutsetninger: tilslutningsplikten til sentral bortfaller, kvalifikasjonskravene opprettholdes og styrkes, prisreguleringen bortfaller og det stilles opp minstekrav for opprettelse av taxisentral.

Turvogneierne anfører at de er svært fornøyd med et deregulert marked, og at det fører til effektivisering og lavere priser, samt muligheten til å utvide og innskrenke virksomheten etter behov.

Blant de øvrige høringsinstanser fremheves det at økt etablering vil gi bedre tilbud for kundene, og at mindre regulering vil føre til færre stivheter i markedet og mindre byråkrati. Konkurransetilsynet er imidlertid, i motsetning til de fleste andre høringsinstansene, skeptiske til at det skal kunne knyttes krav om spotkjøring til anbudskontrakter. Forøvrig utheves viktigheten av god prisinformasjon og sentral klagemulighet i et deregulert system.

2.2.3 Andre vurderinger

Rapporten "Regulering av drosjenæringen" (TØI, 2003) som er utarbeidet for Norges Taxiforbund, summerer opp en stor mengde litteratur om drosjenæringen i Norge. Selv om rapporten kom ut før høringsutkastet fra Samferdselsdepartementet ble skrevet, tar den i stor grad for seg de samme spørsmålene. I det konkluderende kapitlet beskriver rapporten et norsk drosjemarked med fragmentert regulering; "mange kokker og mye søl"⁷. På tross av dette beskrives tilbudet av drosjer i Norge som godt, med moderate priser og høyt teknologisk nivå. Et moment som er nevnt få andre steder er bekymringen i forhold til rekrutteringen til yrket. Et av spørsmålene som stilles er om det er et problem at sjåføryrket gir for lav status. Det pekes også på at sentrale strøk og distrikter er vesensforskjellige og at effektene av en reguleringsendring derfor bør beskrives separat, noe som jo er målet for denne rapporten.

ECONs rapport "Behov for behovsprøving? Vurdering av løyveordningen i drosjenæringen" (2002) konkluderer med at dagens regulering ikke sikrer effektiv ressursutnyttelse. Ettersom behovsprøvingen fjerner trusselen om nyetablering, kan den føre til mindre effektiv tilpasning, høyere priser og lavere kvalitet. I tillegg vil løyvehavere være redd for å gi fra seg løyvet i dårlige tider, siden de da ikke nødvendigvis vil få det igjen når markedet tar seg opp. Rapporten, som i likhet med andre studier ikke ser spesielt på situasjonen i distriktene, konkluderer med at god drosjetilgjengelighet ikke forutsetter behovsprøving, og at det også bør være mulig å få til et godt tilbud uten kjøreplikt.

⁷ TØI (2003), s. 36.

3 Er det fare for urimelige priser og dårligere tilbud ved en deregulering?

3.1 Erfaringer fra Sverige

Drosjemarkedet i Sverige ble deregulert i 1990. Selv om den geografiske befolkningsfordelingen er noe ulik i Sverige og Norge er det grunn til å anta en viss overføringsverdi av erfaringene fra denne dereguleringen. Fra en situasjon som likner på den reguleringen vi har utenfor storbyene i Norge i dag, gikk Sverige til en situasjon helt uten behovsprøving, prisregulering, løyvedistrikter og kjøreplikt.

En undersøkelse fra 1994 viser at tilbudet i distriktene kan ha gått noe ned; ventetiden var høyere i 1994 enn i 1990.⁸ Det hadde i 1994 blitt noen flere taxisentraler også i distriktene, mens prisene hadde steget. Dette var også tilfellet i byene og forklares med innføring av moms på persontransport.

En nyere gjennomgang, til dels basert på dataene fra 1994, konkluderer med at det ikke har vært noe entydig resultat av dereguleringen.⁹ Forventningene var høye, blant annet til økt tilbud og lavere priser på grunn av økt konkurranse, men lavt konkurransegrunnlag i distriktene svekker disse effektene. Av kjøringen i spredt befolkede områder er 80 prosent offentlig finansiert, og sannsynligheten for etablering av andre aktører enn de som har fått denne kontraktskjøringen, er liten på kort sikt. Antallet drosjeturer har gått noe ned, noe som kan skyldes en økning i antallet privatbiler.

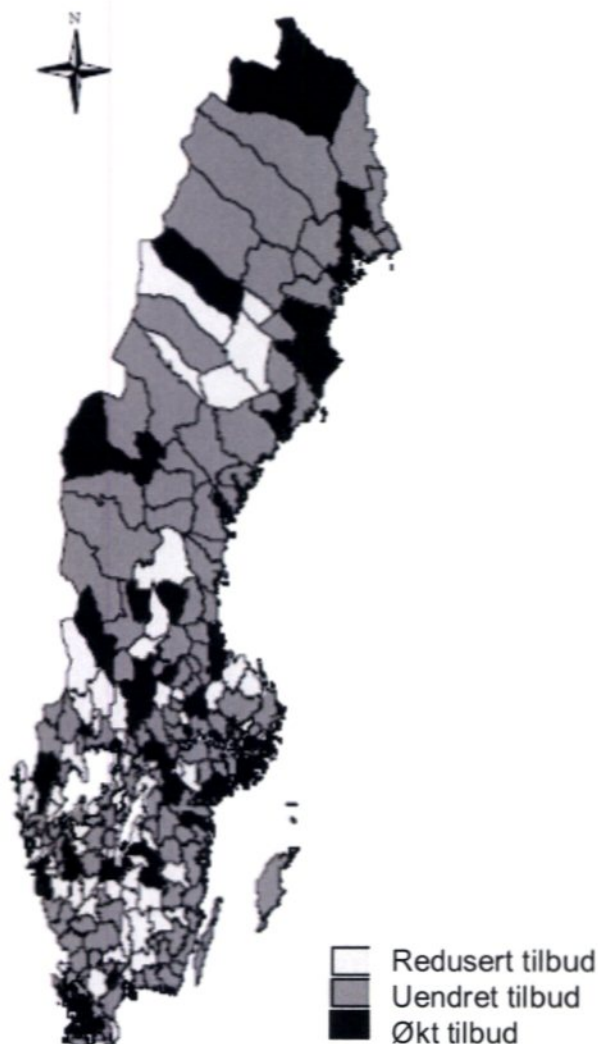
Johansson, Marell og Westin (2000) finner ingen klar tendens når det gjelder endringen i antall drosjer i Sverige etter dereguleringen. I noen småkommuner har det vært en stor økning, mens drosjetallet har gått ned i andre. I Norrland ser imidlertid økningen jevnt over ut til å ha vært noe større enn i distrikter lenger sør.

⁸ Latila, Marell og Westin: Taxitrafikens egenskaper och taxikundernas uppfattning fyra år efter avregleringen, KommunikationsForskningsBeredningen 1995.

⁹ Marell og Westin: The effects of taxicab deregulation in rural areas of Sweden, Journal of Transport Geography 10 (2002), 135-144.

I kartet i Figur 3.1. nedenfor er en oversikt over hvilke områder i Sverige som etter dereguleringen fikk henholdsvis redusert, uendret og økt drosjetilbud.

Figur 3.1 Endring i drosjetilbudet i Sverige, 1989-1999



Kilde: Johansson, Marell og Westin (2000)

De områdene som er markert med lys farge har fått redusert tilbud, områder markert med sort har fått økt tilbud, mens grått indikerer uendret tilbud.

Som vi ser av kartet, har ikke dereguleringen hatt noen entydig effekt på drosjetilbudet i Sverige. Det betyr imidlertid ikke at effektene av dereguleringen har vært negativ. I følge Marell og Westin (2002) har det vært en viss utvikling av alternative forretningsmodeller (kombinasjon av buss, drosje og annen transport i samme selskap) og mange kombinerer drosjekjøring med annet arbeid. Kundeundersøkelser har vist positive resultater, servicenivået har steget fra et allerede høyt nivå og situasjonen på tilbudssiden har vært relativ stabil.

3.2 Reguleringsregimer i andre land

Også ellers i verden har drosjemarkedet tradisjonelt vært underlagt egne reguleringer. Rapporter fra Transportøkonomisk Institutt¹⁰ og Transportforskningsenheten ved Umeå Universitet¹¹ tar for seg reguleringsregimene i et utvalg vestlige land.

Til forskjell fra Norge skilles det i flere land mellom drosjer som kan praies på gaten og drosjer som bestilles over telefon. I England (og Wales) finnes det, i tillegg til vanlige drosjer, såkalte "hire-cars" som bare kan bestilles på telefon eller bestillingskontor.¹² I Irland er den tilsvarende betegnelsen for slike biler hackney (PHV)¹³. Der det skilles mellom drosjer og andre typer bestillingstrafikk er det normalt langt friere regulering av den siste typen. I England er det ikke antallsregulering av denne typen trafikk, mens tilgang til drosjemarkedet ofte er begrenset. I den videre beskrivelsen vil kun reguleringen av biler som både kan praies på gaten og bestilles på telefon berøres.

Med unntak av Finland har alle de undersøkte landene hatt bevegelser mot mindre regulering av antallet drosjer. Sverige og New Zealand ser ut til å ha minst reguleringer i dag, mens markedet i Finland har en regulering som minner om den vi har utenfor de store byene i Norge.

Av landene i undersøkelsen har Irland og England/Wales delegert en stor del av reguleringsmyndigheten til lokale myndigheter. I USA og Canada er reguleringen gjerne på county-nivå og så mangfoldig at få overordnede resultater er rapportert.

I Tabell 3.1 er en oversikt over reguleringsregimene i drosjenæringen i Sverige, Finland, Nederland, New Zealand, England og Wales, Irland, USA og Canada. I de fire første landene er det nasjonale reguleringsbestemmelser, mens reguleringsbestemmelsene i de øvrige landene er lokale.

¹⁰ Bekken og Longva: Impact of Taxi Market Regulation: An International Comparison, TØI report 658/2003.

¹¹ Johansson, Marell og Westin: Taxi i världen – en jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder. TRUM 2000.

¹² TRUM (2000), s. 22.

¹³ TØI (2003), s. 17.

Tabell 3.1 *Reguleringsregimer i drosjenæringen¹⁴*

	Trafikkområde	Pris	Antall tilbydere	Kjøreplikt
Land med nasjonale reguleringsbestemmelser				
Sverige	Hele landet	Fri siden 1990	Fritt siden 1990	Nei
Finland	Kommuner	Regulert	Regulering (behovsprøving)	Ja
Nederland	Hele landet	Regulert	Gradvis friere siden 2002	-
New Zealand	Hele landet	Fri siden 1989	Fritt siden 1989	Ja, unntatt i de minst bebygde områdene
Land med lokale reguleringsbestemmelser				
England og Wales	Districts	Regulert i et flertall av områdene	Varierer	-
Irland	Lokalt	Regulert	Fritt siden 2000, men betydelig lisensavgift	-
USA	Varierer	Regulert i ca. 76% av områdene	Reguleringer i ca. 64% av områdene	-
Canada	Varierer	Varierer	Varierer	-

Kilde: TØI(2003) og TRUM(2000)

Noen systematisk vurdering av situasjonen i spredt bebygde strøk etter dereguleringer er ikke gitt. På nasjonalt plan ser det ut til at tilbudet øker som følge av en deregulering av antallet; i Sverige har dette imidlertid kun skjedd i tettbebygde strøk. Prisene ser ut til å stige umiddelbart etter en deregulering for så å stabilisere seg. På New Zealand har imidlertid prisene blitt permanent lavere i byene, mens de har steget på landsbyga.

I de internasjonale sammenlikningene som også berører situasjonen i spredt bebygde områder, konkluderes det i hovedsak med at endringen i reguleringsregimet ikke har ført til et bedre drosjetilbud. Det er imidlertid heller ikke klart påvist at drosjetilbudet har blitt dårligere.

3.3 Markeder for drosjetransport i Norge

3.3.1 Konkurransetilsynets avgrensning

Når vi skal vurdere konsekvensene av å endre bestemmelsene om behovsprøving og kjøreplikt, er det hensiktsmessig å se nærmere på hvilke relevante markeder det er for drosjetransport i Norge. Hensikten med å avgrense de relevante

¹⁴ I flere land blir drosjer som kan praies på gata regulert på en annen måte enn drosjer som bestilles på telefon. Det er imidlertid ikke skilt mellom disse typene drosjer i oversikten.

markedene er å få klart frem forskjeller i virkningene fra sted til sted og fra tjeneste til tjeneste.

Utgangspunktet for avgrensningen av relevante markeder er å vurdere hvilke type tilbud som er substituerbare for ulike kundegrupper. Enkelt sagt vil et relevant marked omfatte alle tjenestene som kan dekke det samme behovet hos en konsument. Den geografiske utstrekningen av et slikt marked begrenses blant annet av transportkostnader.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger avgrenset relevante markeder for drosjetransport. Tilsynet skriver for eksempel følgende om drosjetransport generelt i sitt vedtak V2004-31 om maksimalpriser for drosje i Nedre Buskerud løyvedistrikt:

Drosjetransport er persontransport fra ett punkt til et annet. Det som skiller drosjetransport fra andre former for persontransport, herunder kollektivtransport, er at drosjetransport er et mer skreddersydd og fleksibelt transporttilbud, som i større utstrekning enn andre persontransportformer kan tilpasses kundens spesifikke transportbehov. Det at service- og kvalitetsnivået ved drosjetransport er høyere enn andre persontransportformer, medfører at det er dyrere både å produsere og å bruke. Den private transportkjøper vil som regel benytte drosje der vanlig kollektivtransport av ulike grunner ikke strekker til. Etter tilsynets vurdering er derfor drosjetransport en tjeneste som i første rekke utfyller og kompletterer andre transportformer, og vil i mindre grad være et substitutt til slike tjenester. På denne bakgrunn avgrenses det relevante markedet til å være drosjetransport.

Markedet for drosjetransport kan videre deles inn i et segment for enkeltreiser og et segment for kontraktsbaserte oppdrag.

Selv om tilsynet i utgangspunktet anser at persontransport med drosje utgjør et eget relevant produktmarked, utelukkes det ikke at drosjetransportører i varierende grad vil kunne møte konkurranse fra andre transportører i tilgrensende markeder. Spesielt kan turvogntransportører være reelle konkurrenter til drosjetransportører, og da særlig i segmentet for kontraktsbaserte oppdrag.

(...)

Den geografiske utstrekningen av det relevante markedet for drosjetransport vil i stor grad være bestemt ut fra hva som er aktuelt kjøpsområde for den enkelte kunde. Kunder som ønsker å få utført et oppdrag vil henvende seg til en drosjesentral som har drosjer tilgjengelig i rimelig nærhet til reisens utgangspunkt, eventuelt vil kunden møte opp på holdeplass eller stoppe drosje i trafikk i nærheten av der han befinner seg. Grunnen til dette er at kunden ønsker å redusere vente- og tilkjøringskostnadene mest mulig. Også ved inngåelse av storkundeavtaler vil nærhet til brukerne av tjenesten være av stor betydning for valg av leverandør.

Samferdselslovgivningens regulering av drosjetransport medfører at en løyvehaver eller drosjesjåfør hovedsakelig utfører oppdrag i det løyve-

distrikt hvor løyvehaver er tilsluttet sentral eller har sitt stasjoningssted. Dersom løyvedistriktet har en vid geografisk utstrekning, for eksempel omfatter et helt fylke, kan den enkelte drosjesentralens primære salgsområde være et mindre lokalt avgrenset område innenfor distriktet. I den forbindelse vil tilsynet påpeke at den enkelte sentrals drosjekapasitet vil kunne ha innvirkning på hvor stort geografisk område sentralen kan dekke, og derved også på drosjesentralens tilgjengelighet i markedet.

Etter tilsynets vurdering vil de relevante geografiske markedene for drosjetransport bestå av en rekke lokale markeder, som kan ha en snevrere geografisk utstrekning enn det løyvedistriktet tilsier. (...)

3.3.2 ECONs vurdering av de relevante markedene

ECON tar i denne rapporten utgangspunkt i Konkurransetilsynets avgrensning av markedene. Med bakgrunn i tilsynets avgrensning kan vi for det første slå fast at drosjetransport i liten grad konkurrerer med andre transportformer, selv om turvogntransport i enkelte tilfeller kan være en substituerbar tjeneste. I de tilfellene der turvogner konkurrerer med drosjer (i enkelte deler av kontraktmarkedet), kan turvogneroperatørene ha et konkurransefortrinn, fordi disse på grunn av løyvesystemet har større fleksibilitet enn drosjeeieren når det gjelder kapasitet.

Videre kan vi med bakgrunn i Konkurransetilsynets avgrensning studere forskjeller mellom drosjetransport langs to dimensjoner. Den ene dimensjonen er geografi. Det innebærer at en drosjesentral/bopelsløyvehaver konkurrerer innenfor et avgrenset geografisk område. Den andre dimensjonen er type kjøring. Kontraktskjøring og kjøring i spotmarkedet tilfredsstiller ulike behov, og utgjør derfor forskjellige relevante produktmarkeder.

Med bakgrunn i intervjuer ECON har gjennomført med representanter for drosjenæringen, kan spotmarkedet mange steder i landet igjen deles inn i et høytrafikk-perioder og lavtrafikk-perioder. Avhengig av ukedag og tidspunkt på døgnet kan derfor etterspørselen innenfor samme geografiske område både være liten og stor. Når disse tidspunktene er, kan variere fra sted til sted i landet, men generelt er det høy etterspørsel natt til lørdag og søndag i tillegg til en periode om morgenen og om ettermiddagen i ukedagene. På andre tidspunkter, hele søndag og dagtid ellers i uken, er etterspørselen i spotmarkedet lav.

Grovt sett består det norske drosjemarkedet med bakgrunn i dette av en rekke geografisk avgrensede områder. Disse kan være helt eller delvis overlappende for sentraler og bopelsløyvehavere, også når disse er lokalisert i forskjellig fylker. Innenfor hvert av disse relevante geografiske områdene er det i hovedsak to typer drosjetransport det konkurreres om, kontraktskjøring og kjøring i spotmarkedet. Spotmarkedet kan så deles inn i høytrafikk-perioder og lavtrafikk-perioder.

Et viktig forskjell ved de ulike lokale markedene for drosjetransport er befolkningstettheten. For en gitt størrelse på det geografiske området vil lav befolkningstetthet tilsi liten etterspørsel og høy befolkningstetthet tilsi stor etterspørsel. Befolkningstettheten indikerer også noe om hvor langt en drosje i gjennomsnitt må kjøre for å plukke opp en kunde. Befolkningstettheten er derfor av stor betydning for markedsgrunnlaget for drosjetransport.

Når vi skal studere virkningene av å oppheve behovsprøvingen og kjøreplikten, er det derfor hensiktsmessig både å skille mellom type kjøring og mellom områder av landet med ulikt markedsgrunnlag. Dessuten er det naturlig å dele inn spotmarkedet i tider på døgnet der etterspørselen er høy og der etterspørselen er lav. I matrisen nedenfor er de relevante markedene gruppert i forhold til antall innbyggere i kommunen.

Tabell 3.2 Gruppering av relevante markeder for drosjetransport

Type region	landsbyregioner og små bygdebyregioner		bygdebyregioner	byregioner	storbyregioner
	Under 2000 innbyggere (95 kommuner)	2001-5000 innbyggere (135 kommuner)	5001-15 000 innbyggere (131 kommuner)	15 001-50 000 innbyggere (50 kommuner)	Over 50 000 innbyggere (12 kommuner)
Spotmarkedet	Høytrafikk/ lavtrafikk	Høytrafikk/ lavtrafikk	Høytrafikk/ lavtrafikk	Høytrafikk/ lavtrafikk	Høytrafikk/ lavtrafikk
Kontraktskjøring					

Kilde: SSB. Befolkningstall: (Folketall kommuner per 1. juli 2005)

I dette prosjektet skal vi primært vurdere hvordan de foreslåtte endringene i behovsprøving og kjøreplikt påvirker priser og tilbud i distriktene. Vi vil derfor først og fremst fokusere på virkningene i markedene illustrert ved de mørke og de grå feltene i matrisen, og i liten grad på virkninger i by- og storbyregioner (de lyse feltene). Videre er det i størst grad uttrykt bekymring for spotmarkedet og i mindre grad for kontraktskjøring. Vi skal derfor drøfte virkninger og tiltak mest inngående i disse markedene (de mørke feltene).

3.4 Særtrekk ved drosjemarkedet

Selv om dagens regulering av drosjemarkedet til en viss grad kan synes å ha historiske årsaker, finnes det også enkelte særtrekk som skiller drosjetrafikk fra andre typer tjenester. Dette er blant annet knyttet til drosjemarkedets "flytende" karakter. Selger og kjøper holder ikke til på en fast plass, og kjøper kan ikke alltid velge mellom flere selgere.¹⁵ I tillegg kan det være vanskelig å vurdere trafikk-sikkerhet eller andre aspekter ved å sette seg inn i en tilfeldig drosje. Problemet med næringens flytende karakter kan avhjelpest ved at flere drosjer samarbeider. I Oslo finnes det for eksempel i dag fire drosjesentraler (Oslo Taxi, City Taxi, Norgestaxi og Taxi 2), og ved å orientere seg på forhånd kan man vite hvilke av disse man vil ønske å bruke. Ved telefonbestilling har man også mulighet til å velge en bestemt sentral eller drosje, og ettersom det i distriktene er denne måten å bestille drosje på som dominerer, vil problemet være marginalt. Hva angår sikkerhetsspørsmålet er det i forslaget til ny ordning lagt opp til en innskjerping av de kravene som stilles til blant annet sjåfører før løyver tildeles. Ettersom disse kvalitetskravene ikke direkte påvirker markedstilpasningen, vil vi ikke gå nærmere inn på denne problemstillingen i rapporten.

¹⁵ Begrepet "drosjemarkedets flytende karakter" er tatt fra TØI (2003), s. 11.

På etterspørselssiden er et særtrekk at kunden må ta hensyn både til pris og forventet ventetid når han skal velge om han ønsker å bruke drosje. Hvis mange drosjer er opptatt, øker ventetiden, noe som i seg selv gjør det mindre attraktivt å velge drosje. Dersom man ikke skal ha urimelig mye tomkjøring for drosjene vil det alltid være en risiko for at det ikke er noen drosjer ledig, og denne avveiningen vil ikke nødvendigvis bli samfunnsøkonomisk optimal i et uregulert marked.¹⁶

For personer uten egen bil kan et fravær av drosjetjenester på enkelte tider av døgnet være kilde til uro, selv om man ikke bruker tjenesten så ofte selv. Å vite at man har mulighet til å få tak i en drosje hvis man trenger den, kan for noen være svært viktig, og innebærer at verdien av å ha et drosjetilbud kan overstige betalingsviljen for en enkelt tur. Slik kan drosjetjenester også ha trekk av å være et kollektivt gode, fordi mange kunder kan tenkes å ha betalingsvillighet for et drosjetilbud selv om de ikke bruker det selv.¹⁷ Dette vil i så fall tale for at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt med spesielle ordninger for å opprettholde et drosjetilbud til alle døgnetstider. Kjøreplikt er imidlertid ikke den eneste måten å organisere dette på, noe vi vil komme tilbake til i kapittel 4 i rapporten.

Etterspørselen etter drosjetrafikk er i enkelte perioder svært lav. I sentrale strøk av landet kan et lite antall drosjer ha en viss inntjening ved å dekke et stort område. Dermed sikres et visst tilbud til alle tider av døgnet. I mer spredt bebygde strøk kan imidlertid drosjeeierne foretrekke å ha fri framfor å være i beredskap, fordi forventet inntjening er lav.

3.5 Priskonkurransen og prisregulering

En forutsetning for at et marked uten regulatoriske inngrep skal sikre rimelige priser på drosjetjenester er at det eksisterer flere (minimum to) uavhengige aktører som konkurrerer på pris om kundene i det aktuelle markedet. Drosjer tilknyttet samme sentral har i dag fritak fra forbud om prissamarbeid og vil derfor ikke konkurrere internt på pris om kundene. I markeder med to eller flere uavhengige drosjesentraler vil det normalt være en viss priskonkurransen, forutsatt blant annet at takstene er transparente og mulige å sammenligne. Konkurransetilsynet har, som omtalt i kapittel 2.1.3, valg å regulere prisene i spotmarkedet gjennom maksimalprisforskriften. Forskriften gjelder i utgangspunktet hele Norge, men er som nevnt opphevet i en rekke byområder i og rundt Oslo, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim, der det er flere konkurrerende sentraler.

Det er flere årsaker til at fri prisdannelse kan gi uheldige prisutslag som følge av svak konkurranse. Dette skyldes dels at takstene ofte er lite transparente og vanskelige å sammenligne, dvs. at det er informasjonsproblemer i markeder, og dels at enkelte drosjeeiere i prinsippet kan ønske å utnytte monopol situasjoner til å skru opp prisene. Fordi drosjemarkeder må karakteriseres som et marked med gjentatte kjøp er det imidlertid grunn til å forvente at dynamiske effekter vil sikre at flere av de uheldige utslagene man kan tenke seg innenfor en statisk ramme (et

¹⁶ En formalisert framstilling av dette kan finnes i Brunstad: "The taxi market – excess capacity and insufficient supply", 1991.

¹⁷ Dette er blant annet diskutert i "Avregleringen av taximarknaden", NUTEK 1996.

enkelt kjøp) unngås. Dette gjelder blant annet det forhold at i markeder med to eller flere aktører vil systematiske prisforskjeller raskt observeres, noe som vil sikre en reell priskonkurranse på sikt. I markeder med bare én drosjesentral vil ønsket om at kunden også skal benytte drosje i fremtiden kunne sikre at drosjeierne ikke utnytter monopolsituasjoner til å skvise ut en høyest mulig betaling på en tur som allerede er bestilt, da høye priser i en periode vil bidra til svekket etterspørsel i senere perioder.

En *monopolist* vil altså ta ut monopolprisen, men ikke være fristet til å utnytte asymmetrisk informasjon på kort sikt. En *oligopolist* vil ha incentiv til å utnytte asymmetrisk informasjon, men incentivet vil svekkes dersom det på sikt blir et mønster der en tilbyder blir kjent som relativt dyr, mens konkurrentene vurderes som relativt rimeligere. Høye priser og høy lønnsomhet vil dessuten bidra til økt etablering i markeder uten behovsprøving, som igjen vil presse priser og lønnsomhet ned igjen.

3.6 Oppsummering

Erfaringer fra Sverige og andre land tilsier at en opphevelse av behovsprøving og kjøreplikt i liten grad vil endre tilbudet av drosjetjenester.

Når det gjelder prisene på drosjetjenestene er det grunn til å tro at man i distriktene må velge mellom to uheldige effekter. Enten (a) markedsskjevheter ved at prisene blir satt gjennom maksimalpriser eller (b) sannsynlige prisøkninger som følge av liten reell konkurranse om kundene. Dette kan tale for fortsatt prisregulering i distriktene.

4 Hvordan sikre et godt tilbud og rimelige priser uten behovsprøving og kjøreplikt?

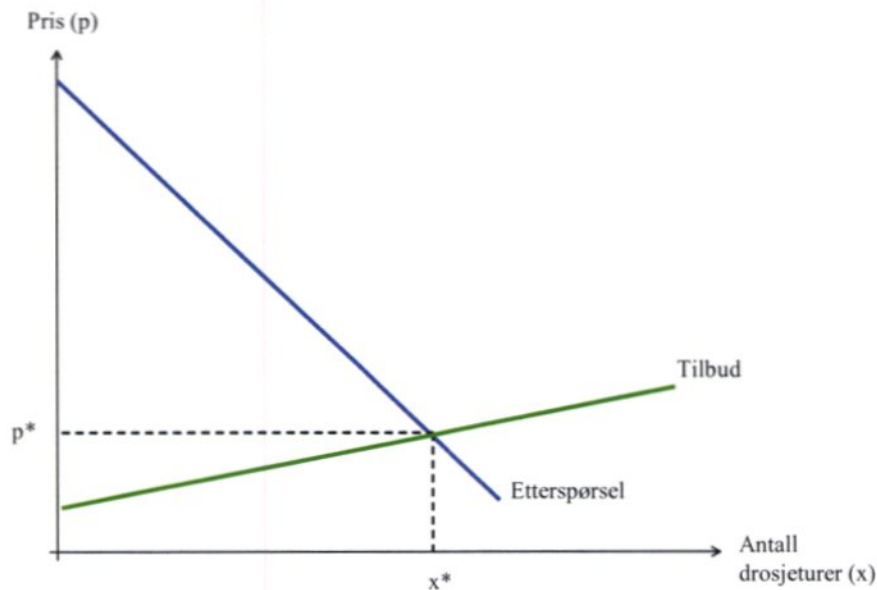
I dette kapitlet skal vi innenfor en teoretisk ramme diskutere hvilke effekter behovsprøvingen og kjøreplikt har på drosjetilbud og priser. Dermed belyser vi også konsekvensene av å fjerne disse elementene i reguleringen. Den teoretiske drøftingen suppleres med innspillene vi har fått gjennom intervjurunden. Vi skal også drøfte i hvilken grad ulike reguleringsmodeller uten behovsprøving kan bidra til et godt drosjetilbud til rimelige priser.

4.1 Analyseramme

Som en referanseramme for å studere effektene av regulering i drosjemarkedet, kan det være nyttig å se på sammenhengen mellom tilbud, etterspørsel og pris i en markeds-kryssfigur. Tilbudet på lang sikt er antatt svakt stigende når prisen går opp, fordi en høyere pris vil føre til at noen flere vurderer å gå inn i drosjenæringen. I tillegg vil de faste kostnadene knyttet til å ha en drosje synke jo mer bilen brukes. Dette øker også tilbudet på kort sikt.

Etterspørselen er antatt fallende når prisen øker. Dette er i tråd med konvensjonell markedsteori; ved en høyere pris vil flere kunder velge andre transportmidler eller avlyse reisen. Økt kvantum vil som nevnt over kunne føre til at verdien for kunden synker noe på grunn av lengre ventetid, noe som vil bidra til at sammenhengen er noe svakere enn den ellers ville ha vært. Etterspørselskurven viser kun betalingsviljen knyttet til drosjeturer, og sier ikke noe om verdsettingen av et drosjetilbud ut over dette, som for eksempel egenverdien av å vite at man kan få tak i en drosje til alle døgnets tider selv om man faktisk ikke bruker denne.

Figur 4.1 Tilbud og etterspørsel



I et marked uten offentlige reguleringer vil pris og kvantum bli satt der drosje-eiernes kostnader (inkludert deres egen lønn) er lik kundenes betalingsvilje. Punktet er markert (p^* , x^*) i Figur 4.1.

4.2 Hvordan påvirkes drosjetilbud og priser av behovsprøving?

Det er to hovedmål man ønsker å oppnå gjennom regulering av drosjemarkedet. For det første er det ønskelig med et godt drosjetilbud i alle områder av landet, også i distriktene. For det andre har man et mål om at ikke prisene skal være urimelig høye.

I dette avsnittet skal vi se på hvordan tilbudet og prisene påvirkes av at tilgangen til markedet er behovsprøvd.

4.2.1 Behovsprøving gjør at drosjetilbudet reduseres

Et godt drosjetilbud kan best nås gjennom å redusere eksisterende etableringshindringer i drosjemarkedet og unngå at det skapes nye. Andre tiltak kan være å øke fleksibiliteten i markedet ved å utvide løyvegrensene, som vi kommer tilbake til i avsnitt 4.6.

Behovsprøvingen fremstår i dag som et etableringshinder, selv om det er noe uklart om i hvilken grad behovsprøvingen faktisk begrenser antall drosjeløyver. Som nevnt i kapittel 3 gir heller ikke erfaringene fra utlandet grunnlag for å forvente en vesentlig endring av drosjetilbudet i distriktene som følge av at behovsprøvingen oppheves.

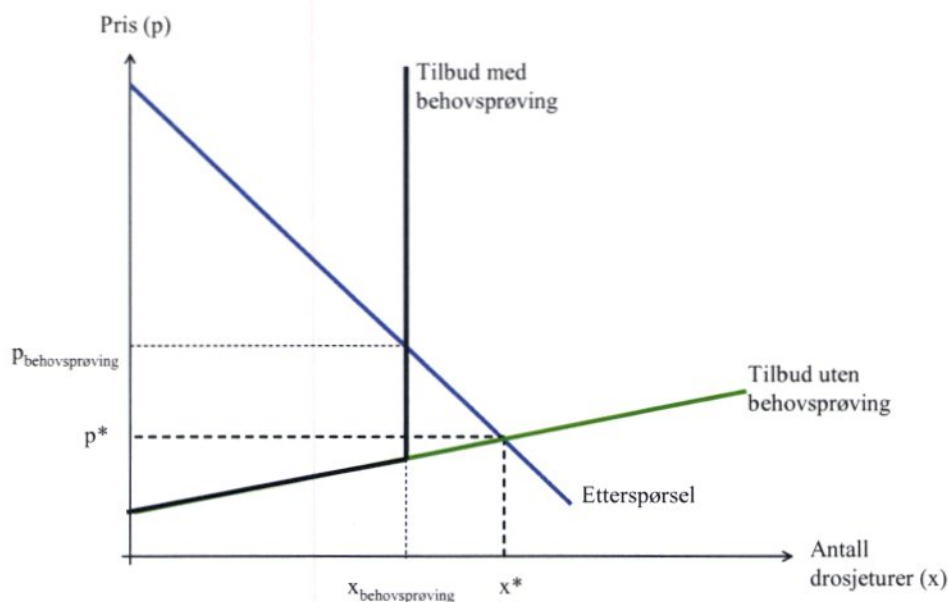
4.2.2 Behovsprøving gjør at prisene holdes oppe

Dersom behovsprøvingen fungerer som en etableringshindring, altså at det er flere som ønsker drosjeløyve i et område enn de som faktisk får løyve, bidrar behovsprøvingen til å holde tilbudet nede og prisene oppe.

Selv om markedene for drosjetransport på mange måter er særegne, er det ingen grunn til å tro at ikke de tradisjonelle markedsmekanismene også fungerer i disse markedene. Hadde ikke markedsmekanismene virket, hadde det heller ikke vært mulig for myndighetene å bruke behovsprøving til å regulere næringsgrunnlaget for de allerede etablerte tilbyderne i markedet.

I figuren nedenfor har vi illustrert virkningen av behovsprøving isolert sett ved hjelp av et markedskryss.

Figur 4.2 Drosjetilbud og priser med og uten behovsprøving



Hvis vi først tenker oss at det ikke hadde vært behovsprøving i markedene for drosjetransport i Norge, ville tilbudet økt jo høyere priser man kunne oppnå. Tilbudskurven hadde derfor vært økende med prisen i markedet, og markedet hadde blitt klarert i punktet (p^*, x^*) , der etterspørselen etter drosjeturer er like stor som tilbudet.

Når etableringsmulighetene i markedet er begrenset gjennom behovsprøving, øker tilbudet med prisen bare til et visst punkt, nemlig til det punktet fylkeskommunen bestemmer at tilbudet er stort nok. Resultatet av at tilbydere som ønsker å komme inn i markedet blir holdt ute, er at prisene blir høyere og drosjetilbudet mindre. Denne situasjonen er illustrert ved punktet $(p_{\text{behovsprøving}}, x_{\text{behovsprøving}})$ i figuren. En tilpasning i dette punktet medfører et samfunnsøkonomisk tap, fordi det er kunder i markedet som ikke får dekket sin etterspørsel, selv om de har en betalingsvillighet som er høyere enn kostnadene ved å tilby drosjetransport.

Så langt har drøftingen forutsatt at markedet ikke er prisregulert. Med prisregulering ville økt drosjetilbud som følge av å oppheve behovsprøvingen normalt ikke lede til lavere priser. Uendrede priser og bedre tilbud vil dermed gi et bedre

drosjetilbud. Det oppstår imidlertid en samfunnsøkonomisk kostnad som følge av prisreguleringen i de tilfeller prisen settes feil i markedet. Ved priser under $p_{\text{behovsprøving}}$ vil det være en overskuddsetterspørsel etter drosjer, noe som vil lede til lengre ventetid. Med priser over $p_{\text{behovsprøving}}$ vil man, i denne statiske rammen, få overskuddstilbud uten en ordning med behovsprøving. Siden drosjetjenester ikke kan lagres innebærer dette imidlertid at tilbyderne må konkurrere om et mindre antall turer, noe som vil svekke lønnsomheten for drosjeeierne eller føre til at enkelte vil gå ut av markedet.

4.3 Hvordan påvirkes drosjetilbud og priser av kjøreplikt?

Intensjonen med kjøreplikt er å øke tilbudet i markedet, særlig på tidspunkter der etterspørselen er liten og dermed tilbudet også i utgangspunktet er lavt. Kjøreplikten er altså innført for å øke tilbudet, mens behovsprøvingen er innført for å redusere tilbudet.

I en situasjon uten kjøreplikt vil de drosjene som er i markedet tilby drosjeturer så lenge betalingsvilligheten hos kundene er høyere enn kostnadene ved å ta en ekstra tur. Typisk vil det være høye kostnader for en drosjesjåfør å ta én enkelt drosjetur midt på natten, hvis han ikke kan forvente å få flere turer. Kostnadene vil likevel variere fra sjåfør til sjåfør, og tilbudet vil derfor som vanlig øke når prisene øker.

Hvis kjøreplikten virker etter intensjonen medfører den at sjåførene "presses" til å ta flere turer enn de ønsker. Med kjøreplikt vil derfor antall drosjeturer være flere, enn i en situasjon uten kjøreplikt. Dette gjelder imidlertid kun i markeds-situasjoner med lav etterspørsel. I situasjoner med høy etterspørsel vil oppheving av kjøreplikt kunne virke motsatt. Dette skyldes at enkelte aktører vil ønske å holde seg utenfor markedet også i perioder med høy etterspørsel, fordi de ikke ønsker ulempen med å også måtte kjøre i perioder med lav etterspørsel.

Fordi markedet er prisregulert vil kjøreplikten trolig ikke påvirke prisene, selv om økt tilbud normalt leder til lavere priser. På samme måte som ved behovsprøvingen er det imidlertid en risiko for at prisene settes feil gjennom maksimalprisreguleringen. Likevel er maksimalprisregulering det beste virkemiddelet for å sikre at prisene ikke blir urimelig høye i markeder med begrenset konkurranse. Dette skal i omtale nærmere i avsnitt 4.5.

4.4 Behovsprøving skal begrense etablering, og kjøreplikt skal sørge for et godt tilbud

Behovsprøvingen på den ene side, og kjøreplikten på den andre, er virkemidler som er innrettet på ulike markeder. Behovsprøving er innrettet mot markeder der etterspørselen er stor, og kjøreplikt mot markeder der etterspørselen er liten. Behovsprøvingen og kjøreplikten som tiltak kan derfor virke motstridende, fordi det første er ment for å begrense antall tilbydere, mens det andre er ment for å øke tilbudet. Det kan imidlertid tenkes at behovsprøving og kjøreplikt bidrar til at den

enkelte løyvehaver i et område øker sitt tilbud, men så lenge antallet løyver begrenses, er det usikkert om det totale drosjetilbudet i det samme området øker.

Å begrense antall løyvehavere gjennom behovsprøving bidrar til at tilbudet reduseres, og at prisene holdes kunstig oppe. Dette reduserer tilbudet i kontraktmarkedene, og i høytrafikkperioder i spotmarkedet. Høytrafikkperioder i spotmarkedet er gjerne helgekjøring (natt til lørdag og søndag) i markeder som omfatter bygdebyer, byer eller storbyer.¹⁸

Behovsprøving har imidlertid ingen positiv virkning i markeder der man ønsker at drosjetilbudet skal være bedre, fordi behovsprøvingen bare kan virke begrensende på tilbudet. Spotmarkeder i distriktene er ofte slike markeder, enten til enhver tid, eller begrenset til enkelte tidsperioder (utenom høytrafikkperiodene). For å øke tilbudet her, uten å åpne opp for flere løyvehavere gjennom å fjerne behovsprøvingen, er det innført kjøreplikt.

Hvis kjøreplikten virker etter intensjonen, medfører ordningen at løyvehaverne tilbyr drosjeturer som de ellers ikke ville ha tilbudt. Kjøreplikten skal altså medføre at løyvehaverne samlet sett øker tilbudet i bestemte tidsrom. Dette innebærer at noe av denne kjøringen drives med tap, i den forstand at kostnaden på marginen for sjåførene er høyere enn inntektene. Drosjene er likevel villige til å ta denne kostnaden, fordi de på grunn av behovsprøvingen kan hente ut en "overpris" i høytrafikkperioder og i kontraktmarkedet.

Med bakgrunn i dette kan man se på behovsprøving og kjøreplikt som to virkemidler som for den enkelte drosjeeier må virke sammen. Enkelt sagt bidrar behovsprøvingen med ekstra overskudd til løyvehaveren i ett marked, som gjennom kjøreplikten skal benyttes til ulønnsomme transporter i et annet. Vi skal imidlertid nedenfor se at det er andre måter å "kompensere" for kjøreplikten, enn å begrense etableringen i markedet gjennom behovsprøving.

4.5 Ulike reguleringsmodeller uten behovsprøving

Hvis behovsprøvingen fjernes kan vi, som vist i Figur 4.2 ovenfor, få økt tilbud og reduserte priser. Dette gjelder imidlertid bare i de markedene der behovsprøvingen i dag faktisk reduserer etableringen. Dette vil typisk være i områder av landet og/eller i bestemte tidsperioder og/eller i forhold til bestemte typer drosjetransporter der etterspørselen er høy. Fjerning av behovsprøvingen vil ikke ha noen direkte effekt i markeder der tilbudet i utgangspunktet er lavt.

I det følgende skal vi drøfte i hvilken grad ulike modeller uten behovsprøving vil sørge for et godt drosjetilbud og rimelige priser i distriktene.

¹⁸ Se Tabell 3.2.

4.5.1 Modell I: Ikke behovsprøving, men kjøreplikt og maksimalpris

Uten behovsprøving vil overskuddet fra kjøring i markeder der etterspørselen tidligere var større enn tilbudet, bli redusert. Det blir dermed også mindre igjen til å "subsidiere" kjøring på tider av døgnet som er mindre attraktive. Opprettholder man bare kjøreplikten, og ikke behovsprøvingen, påføres drosjeeierne kostnader som ikke lenger blir kompensert. Den rasjonelle drosjeeieren vil ta hensyn til de samlede kostnadene og inntektene både fra høytrafikkperioder og fra pålagt kjøring i lavtrafikkperioder, når han vurderer å etablere seg. Hvis behovsprøvingen fjernes, mens kjøreplikten opprettholdes, kan det derfor bli mindre attraktivt å etablere seg i markedet. Dette resonnementet hviler imidlertid på en forutsetning om at dagens behovsprøving sørger for større lønnsomhet for de som allerede er løyvehavere, hvilket ikke nødvendigvis er en riktig forutsetning.

Erfaringene fra Sverige gir ikke noe entydig bilde av om drosjetilbudet har blitt styrket eller svekket i distriktene, som følge av at behovsprøvingen og kjøreplikten er avviklet. Det er heller ikke med bakgrunn i erfaringene fra Sverige mulig å separere virkningene av å oppheve behovsprøvingen og virkningene av å oppheve kjøreplikten. Det eneste vi vet er at totaleffekten ikke er entydig.

Intervjuer med fylkeskommunene i Norge viser at behovsprøvingen i virkeligheten er lite reell, i det minste i enkelte fylker. Med dette mener vi at fylkeskommunene i praksis gjør lite for å systematisk samle inn data for vurdere markedsgrunnlaget for nye løyver. De bruker likevel mye ressurser på løyveordningen i form av å lyse ut nye løyver, vurdere søkerne og følge opp løyvehaverne i sitt fylke.

Selv om fylkeskommunene ikke synes å bruke mye ressurser på å vurdere behovet for ytterligere løyver er det ikke usannsynlig at det å fjerne behovsprøvingen vil kunne ha en reell effekt. Dette skyldes at økt lønnsomhet kan lede til nye søknader om løyver uten at fylkeskommunene har registrert at markedsgrunnlaget for drosjetjenester har økt. Det er imidlertid mye som tyder på at behovsprøvingen i store deler av landet, og da spesielt i distriktene, i dag ikke virker begrensende på tilbudet. ECON har ikke samlet inn data for dette, men peker på at Norges Taxiforbund refererte til at flere sentraler for tiden utlyser løyver uten at noen søker på disse.

Kjøreplikten kan likevel tenkes opprettholdt selv om behovsprøvingen fjernes. Kjøreplikten er i dag nært knyttet til behovsprøvingen, da kjøreplikten blir omtalt som den motytelse løyvehaverne påtar seg mot å bli tildelt løyve innenfor ordningen med behovsprøving. Ut fra drøftingen over er det likevel mye som tyder på at kjøreplikten i større grad er et målrettet virkemiddel for å nå målene om god drosjedekning i distriktene enn det behovsprøvingen gjør. Ut fra en hypotese om at det i praksis er en svak knytning mellom behovsprøving og kjøreplikt, er det etter ECONs mening fornuftig å vurdere å beholde kjøreplikten som et virkemiddel i distriktene selv om behovsprøvingen oppheves.

I de områdene av landet der behovsprøvingen i dag ikke virker begrensende på tilbudet, vil heller ikke en fjerning av behovsprøvingen redusere etableringen, selv om kjøreplikten opprettholdes.

Maksimalprisregulering bidrar til at prisene holdes nede i områder der konkurransen er i spotmarkedet er svak. I en drøfting av priser på drosjetjenester er det nødvendig å skille mellom kontrakts- og spotmarkedet. Maksimalprisforskriften gjelder kun for spotmarkedet, og det er også i dette markedet at den reelle konkurransen om kundene vil være svakest.

Rimelige priser i drosjemarkedet sikres når det er virksom konkurranse i drosjemarkedet blant flere uavhengige tilbydere. Drosjesentralene har imidlertid i dag fritak fra det generelle forbudet mot prissamarbeid, noe som innebærer at en reell konkurranse forutsetter at det eksisterer flere uavhengige sentraler innenfor et geografisk marked. Dette er ikke tilfelle i store deler av distrikts-Norge. I spotmarkedet synes det derfor vanskelig å se for seg at dagens maksimalprisforskrift kan oppheves uten at dette vil føre til uheldige prisutslag. Samtidig er det grunn til å peke på at en sentral fastsetting av priser også vil kunne skape skjevheter i markedet på grunn av informasjonsasymmetri. Alt i alt er det grunn til å tro at man i distriktene må velge mellom markedsskjevheter, enten ved at prisene blir satt gjennom maksimalpriser eller sannsynlige prisøkninger som følge av liten reell konkurranse om kundene.

4.5.2 Modell II: Ikke behovsprøving, men maksimalpris og tilskudd

I områder av landet der kundegrunnelaget er for dårlig for at nye løyvehavere vil etablere seg, vil som nevnt trolig ikke en avvikling av behovsprøvingen endre situasjonen. Avvikling av kjøreplikten kan imidlertid være et problem, selv om dette også kan innebære større fleksibilitet og dermed ikke nødvendigvis et dårligere tilbud.

For å sikre et godt tilbud og ikke for høye priser i distriktene dersom både behovsprøvingen og kjøreplikten faller bort, er det andre tiltak som kan være aktuelle. Det kan det for eksempel tenkes modeller med en subsidiert fast grunnlønn for å være tilgjengelig, i tillegg til de variable inntektene fra drosjekjøring. Det kan også tenkes en form for kontraktskjøring i spotmarkedet, ved at kjøring i et bestemt område til bestemte tider av døgnet delvis finansieres gjennom kontrakter med det offentlige gjennom tilskudd per tur eller subsidiering av takstene.

Også under en slik modell, der det gis tilskudd for å sikre et godt tilbud, anbefaler ECON at maksimalprisreguleringen opprettholdes i områder der konkurransen er svak. Dette anbefaler vi for å sikre at monopolemakt ikke utnyttes.

4.5.3 Modell III: Ikke behovsprøving, men kople kontraktsmarkedet til kjøreplikt i spotmarkedet

Samtidig som det kan tenkes at en fjerning av behovsprøvingen totalt sett kan medføre økt tilbud og lavere priser i distriktene, kan det også tenkes at drosjetilbudet blir dårligere, som følge av at drosjeeiere trekker seg ut av markedet på grunn av svak lønnsomhet. Om drosjeeiere trekker seg ut av markedet vil imidlertid i større grad være avhengig av utfallet av anbudskonkurransene i kontraktsmarkedet enn av ordningen med behovsprøving.

Den desidert største delen av inntektene til drosjenæringen i distriktene kommer fra kontraktskjøring. Kontraktskjøring gir også en sikker inntektskilde, og drosjeeiere/sentraler kan være villige til å strekke seg langt for å vinne slike kontrakter (skoleskyss, syketransport mv.). For å sikre et godt drosjetilbud i spotmarkedet kan man derfor tenke seg en løsning der kjøreplikt er et av vilkårene i kontrakter med det offentlige. Når drosjeeiere/sentraler legger inn bud på slike kontrakter, må de da også ta hensyn til en forpliktelse om kjøring i spotmarkedet i trafikksvake perioder.

I høringsuttalelsene som er oppsummert i kapittel 2, blir det uttrykt et behov for å kunne se syketransport og spotmarked i sammenheng. Nordland fylkeskommune ønsker for eksempel som en prøveordning å få ansvar for syketransport for å kunne utforme helhetlige transportløsninger.

Det er flere momenter som peker på at det er lettere å få til en reell pris-konkurransen i kontraktmarkedet enn i spotmarkedet, og dette kan være en grunn til å kople disse to markedene sammen. For det første er kundene i kontraktmarkedet profesjonelle, drosjekjøringen utgjør en betydelig kostnad, tilbudene må være på en transparent form slik at de er mulige å sammenligne og, ikke minst, tilbydere fra et større geografisk marked kan i prinsippet konkurrere om anbudene. Utvidelse av løyvegrenser har vært en viktig drivkraft for å realisere økt konkurranse i kontraktmarkedet.

Å kople kontraktmarkedet og spotmarkedet i distriktene kan derfor være en måte å sikre et godt drosjetilbud. Utfordringen er likevel å utforme kontraktene på en slik måte at drosjene faktisk er tilgjengelige, selv om etterspørselen er liten. Dessuten kan en slik kobling reise problemstillinger i forhold til reglene om offentlige anskaffelser. ECON har ikke vurdert om det er juridisk grunnlag for å stille som vilkår i en kontrakt om for eksempel syketransport eller skoleskyss, at drosjene også er tilgjengelige i spotmarkedet. Samferdselsdepartementet har heller ingen virkemidler som kan sikre at innkjøperne tar hensyn til spotmarkedet ved tildeling. Realismen i en slik modell er derfor usikker.

Når det gjelder prisingen av drosjetjenestene i spotmarkedet, vil det også under denne tredje reguleringsmodellen være nødvendig med maksimalpriser i markeder med liten konkurranse. Alternativet er å fastsette prisene på spotmarkedskjøringen i kontraktene som inngås med fylkeskommunen.

4.6 En løyveordning bør beholdes også uten behovsprøving

Selv om man ikke har behovsprøving, og uavhengig av hvilken reguleringsmodell som velges, kan det godt tenkes at det er hensiktsmessig å opprettholde ordningen med løyver og løyveområder for å kunne stille kvalitetskrav og for å ha en oversikt over antallet drosjer i forskjellige deler av landet. Løyveområdene kan imidlertid med fordel utvides eller være overlappende, slik at det ikke oppstår kunstige begrensninger i forhold til hvor drosjeeiere og drosjesentraler kan delta i anbudskonkurranser og hvor de kan hente kunder.

At drosjer kan ta oppdrag i et større område skaper større fleksibilitet for drosjeeieren i forhold til å få kjøreoppdrag. Samtidig eksponeres drosjeeiere i et distrikt

for konkurranse fra andre distrikter, noe som kan true inntektsgrunnlaget for den enkelte drosjeeier. For forbrukere og offentlige myndigheter vil økt tilbud potensielt lede til bedre tilbud/dekning og ofte lavere priser, særlig i forbindelse med kontraktskjøring der reell konkurranse mellom uavhengige drosjesentraler er en forutsetning for at anbudsutlysninger skal fungere etter hensikten.

Utvidelse av løyveområder har en betydning også i spotmarkedet, men det er spesielt i kontraktmarkedet at løyveområdene kan få stor samfunnsøkonomisk betydning. En reell konkurranse om de ulike anbudene i kontraktskjøringen forutsetter at uavhengige sentraler skal konkurrere om kjøringen. Siden det ofte er bare en sentral i et løyveområde er utvidelse av løyveområdene en forutsetning for at anbudsutlysningen skal fungere etter intensjonen.

4.7 Tiltak rettet mot bestemte kundegrupper

Det er ikke noen klar sammenheng mellom behovsprøving i drosjemarkedet og hvor godt drosjetilbudet til kunder med spesielle behov er. Likevel uttrykker Norges Handikapforbund i deres høringsuttalelse en bekymring for hvor attraktive kunder med spesielle behov vil være ut fra kommersielle hensyn i et marked med økt konkurranseintensitet. Samtidig peker de på at det, etter deres mening, er urimelig at de skal betale en høyere pris på drosjetjenester enn kunder uten slike behov.

I den grad brukere med spesielle behov isolert sett er en mindre lønnsom kundegruppe enn grupper uten slike behov, er det en potensiell fare for at disse vil få et dårligere tilbud om lønnsomheten i næringen blir mindre. Det er imidlertid grunn til å tro at en fjerning av behovsprøvingen i de fleste områder i distriktene, ikke vil påvirke lønnsomheten i drosjenæringen. Og hvis en fjerning av behovsprøvingen skulle medføre et svekket tilbud til brukere med spesielle behov, er det en lang rekke tiltak som kan rettes inn mot å motvirke dette.

Det kan for eksempel stilles krav til at alle med "maxi-taxi" må montere utstyr slik at de er tilrettelagt for kunder med spesielle behov, dvs. at de plikter å montere ramper/heis osv. vil man kunne sikre et tilbud for funksjonshemmede også i mange markeder med relativt få kunder i denne gruppen. Alternativt kan man stille krav til at alle sentraler plikter å ha minst en bil som er tilrettelagt for slike brukere.

I den grad brukere med spesielle behov er dyrere å betjene (gjennom behov for spesialbiler eller gjennom behov for økt service), kan det også være aktuelt å etablere tilskudds- eller subsidieordninger der myndighetene kompenserer drosjeeierne for den merkostnad drosjeeierne har i forhold til denne kundegruppen.¹⁹ Hvordan en slik ordning bør utformes, for å unngå uheldige utslag og muligheter for å misbruke systemet, er ikke blitt vurdert i denne omgang.

¹⁹ Allerede i dag er alle fylker pålagt å ha en ordning med tilrettelagt transport for personer som ikke kan bruke ordinære transportmidler (TT-ordningen). Ordningen fungerer i de fleste tilfeller som en drosjebasert dør til dør transport.

4.8 Samfunnsøkonomiske konsekvenser – hvem vinner og hvem taper?

I de store byene har det vært en betydelig økning i antall løyver, dels fordi det har vært vurdert som nødvendig å tildele nye sentraler et tilstrekkelig antall nye løyver for å kunne konkurrere med eksisterende sentraler, som nyter godt av stordriftsfordeler og nettverkseffekter. Konsekvensen er imidlertid at det i dag er en viss overkapasitet, som markedet foreløpig ikke har korrigert gjennom frivillig avgang. En permanent overkapasitet er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt, men ECON vil peke på at det ikke er vesentlige forhold i drosjemarkedet som gjør at drosjemarkedet skal beskyttes i form av etableringshindringer i forhold til det man finner i andre markeder.

Enkelte grupper av løyvehavere har imidlertid svake muligheter i arbeidsmarkedet, noe som impliserer at de blir værende i markedet til tross for at lønnsomheten er svak. Dette er derfor en betydelig utfordring for de gruppene som tidligere hadde en tilfredsstillende avlønning, men som i dag er presset til å arbeide flere timer for dårligere lønn, til tross for at drosjeprisene har økt.

Det er viktig at reguleringen av drosjenæringen ikke fører til at næringsgrunnlaget for å drive drosjevirkosomhet forsvinner. Reguleringen kan fastsette maksimale priser og pålegge ulike plikter, slik som kjøreplikten, for aktører som opererer i et marked, men de kan ikke pålegge aktørene å være i markedet.

Å fjerne behovsprøvingen vil, i den utstrekning en fjerning av denne fører til nye etableringer, kunne påføre drosjenæringen et tap. Tapet kommer av at flere sjåfører konkurrerer i det samme markedet. Å oppheve behovsprøvingen samtidig som kjøreplikten beholdes, kan derfor i enkelte områder svekke inntektsgrunnlaget for drosjeeiere.

En økning i antall deltidsløyver kan medføre økt tilbud i perioder med høy etterspørsel. Dersom dette reduserer grunnlaget for å tilby drosjekjøring i trafikksvake perioder ved at den samlede lønnsomheten svekkes for "heltidsløyver", vil tilbudet imidlertid svekkes i perioder med lav etterspørsel.

Publikum kan tjene på at behovsprøvingen fjernes. Dersom maksimalprisreguleringen opprettholdes, må eventuelle etterspørselseffekter komme som følge av bedret tilbud (lavere forventet ventetid). Den samfunnsøkonomiske effekten avhenger av størrelsen på næringens tap i forhold til kundenes gevinster.

4.9 Oppsummering og konklusjoner

Drøftingen i rapporten kan oppsummeres i følgende punkter:

- Behovsprøving ved løyvetilteing bidrar i liten grad til å oppnå målsetningene om et godt drosjetilbud til rimelige priser. Vi foreslår derfor å oppheve behovsprøvingen.

- Målsetningen om et godt drosjetilbud til rimelige priser kan oppnås gjennom ulike reguleringsmodeller uten behovsprøving. ECON anbefaler en modell uten behovsprøving, men med kjøreplikt og maksimalpris.
- Kjøreplikten kan ha betydning for drosjedekningen i distriktene. Kjøreplikten foreslås derfor opprettholdt. Dette kan enten være en kjøreplikt som man som løyvehaver er forpliktet av, tilsvarende dagens kjøreplikt, eller en form for frivillig vaktordning som finansieres direkte av det offentlige. ECON har imidlertid ikke gjort noen vurderinger av hvordan eventuelle tilskudds- eller subsidieordninger bør utformes eller dimensjoneres.
- Vi anbefaler at maksimalprisreguleringen opprettholdes i de områdene av landet hvor det ikke er virksom konkurranse. Dette anbefaler vi for å unngå uheldige utslag i prisene på drosjetjenester i distriktene.
- Opphevelse av behovsprøvingen kan til en viss grad styrke konkurransen i kontraktmarkedet gjennom at det åpnes for flere nyetableringer. Konkurransen i kontraktmarkedet vil trolig i større grad styrkes ved å utforme anbudskontraktene på en annen måte, utvide løyvegrenser og en strengere fortolkning av bestemmelsene i konkurranseloven om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak.

Referanseliste

- Bekken, Jon-Terje (2003): Regulering av drosjenæringen. En litteraturstudie for norske forhold, TØI rapport 646/2003.
- Bekken, Jon-Terje og Frode Longva (2003): Impact of Taxi Market Regulation: An International Comparison, TØI report 658/2003.
- Brunstad, Rolf Jens (1991): "The taxi market – excess capacity and insufficient supply", NHH Discussion Paper 11/91
- ECON (2002): Behov for behovsprøving? Vurdering av løyveordningen i drosjenæringen. ECON-rapport 91/02.
- Johansson, Patrik, Agneta Marell og Kerstin Westin (2000): Taxi i världen – en jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder, Transportforskningsenheten, Umeå Universitet (TRUM).
- Latila, Thomas, Agneta Marell og Kerstin Westin (1995): Taxitrafikens egenskaper och taxikundernas uppfattning fyra år efter avregleringen, KommunikationsForskningsBeredningen.
- Marell, Agneta og Kerstin Westin (2002): "The effects of taxicab deregulation in rural areas of Sweden," Journal of Transport Geography 10, 135-144.
- Norges Taxiforbund (2005): Taxi i tall – og noen figurer: Statistikk 2005.
- Närings- og teknikutvecklingsverket (NUTEK) (1996): Avregleringen av taxi-marknaden: En analys av regionala effekter.