



Et drosjemarked for fremtiden



KONKURRANSE·
TILSYNET
The Competition Authority

Et drosjemarked for fremtiden

Innhold

1	Innledning	2
2	Markedsbeskrivelse.....	4
3	Beskrivelse av de forskjellige reguleringsmyndighetene.....	5
3.1	<i>Samferdselsdepartementet</i>	5
3.2	<i>Fylkeskommunen</i>	5
3.3	<i>Konkurransetilsynet</i>	6
4	Sentrale reguleringer	7
4.1	<i>Yrkestransportloven, kravet om løyve og kjøreseddel</i>	7
4.2	<i>Yrkestransportforskriften og drosjesentraler</i>	8
4.3	<i>Prisregulering</i>	9
5	Erfaringer fra noen andre land	12
6	Konkurranse, markedssvikt og regulering	16
6.1	<i>Kilder til markedssvikt i drosjemarkedet</i>	16
6.2	<i>Hovedtyper regulering av drosjemarkedet</i>	19
7	Vurdering av reguleringene for drosjemarkedet i Norge	22
7.1	<i>Prisinformasjon og prisregulering</i>	23
7.2	<i>Etableringsbarrierer</i>	27
7.3	<i>Regulering av kvalitet og markedsadferd</i>	31
8	Anbefalinger	33

1 Innledning

Ulike former for prisreguleringer var et sentralt virkemiddel i etterkrigstiden, frem til på slutten av 70-tallet. Etter annen verdenskrig og frem til slutten av 1970-tallet ble det i perioder ført en aktiv motkonjunkturpolitikk for å holde produksjon og sysselsetting oppe. Tidvis ble dette kombinert med lønns- og prisstopp for å hindre uakseptabelt høy inflasjon. Det var en sentral oppgave for det som var forløperen for Konkurransetilsynet, nemlig Statens Pristilsyn og Prisdirektoratet. Arbeidet med å fremme effektiv konkurranse var lavt prioritert i denne perioden. Etter hvert ble lønns- og prisstopp ansett som mindre egnede virkemidler. I Langtidsprogrammet 1982-1985 lanserte regjeringen Brundtland det vi i dag betrakter som moderne konkurransepolitikk, blant annet for å holde prisstigningen i sjakk. Det ble en økende forståelse for betydningen av velfungerende markeder og konkurranse for å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Det er imidlertid fortsatt flere næringer som er sterkt regulert og hvor konkurransen er svak. Drosjenæringen er et eksempel på en slik næring der reguleringer av pris, etablering og adferd hemmer konkurransen. I den nylige fremlagte rapporten fra produktivitetskommisjonen pekes det på behov for en gjennomgang av reguleringer som virker konkurransebegrensende for å legge til rette for økt produktivitet.

Det norske drosjenæringen må forholde seg til et omfattende regelverk og flere ulike myndigheter. Det er høye etableringsbarrierer gjennom behovsprøvingen og en rekke andre restriksjoner knyttet til å få og å ha drosjeløyve. Videre er drosjeprisene i store deler av landet maksimalprisregulert. Konsekvensen er at tilbudssiden er lite fleksibel. På etterspørselssiden har prisopplysninger, ikke minst sammenlignende prisopplysninger, vært lite tilgjengelig - særlig i viktige delmarkeder som praiemarkedet. For kundene er det med andre ord vesentlige kostnader ved å søke etter billigste alternativ, noe som også har begrenset mulighetene for effektiv konkurranse på pris.

Den teknologiske utviklingen har også *endret grunnlaget* for regulering. I dag har over 80 prosent av befolkningen¹ en smarttelefon, mens det bare for fire år siden var litt under 50 prosent. Den digitale hverdag legger med andre ord grunnlaget for å skape konkurranse der vanskelig tilgjengelig prisinformasjon tidligere begrenset konkurransen.

Samtidig utfordres den digitale økonomien av nye aktører. I drosjemarkedet er Über et eksempel på dette. Den tradisjonelle næringen må kunne konkurrere på like vilkår med nye aktører som etablerer seg på nye plattformer for formidling av transporttjenester. Likeledes

¹ Dette gjelder internettbefolkningen, som utgjør rundt 95 prosent av den norske befolkning i 2013. Se for øvrig <http://www.medienorge.uib.no/statistikk/medium/ikt/379> som de gjengitte tallene er basert på.

må reguleringen av drosjenæringen legge til rette for at nye aktører med nye forretningsmodeller og innovasjoner kan slippe til.

Men det er også klart at drosjenæringen tradisjonelt har hatt en viktig rolle i det samlede kollektivtilbudet i Norge. En drøfting av rammene for næringen må derfor hensynta eventuelle politiske målsettinger knyttet til næringens rolle i det samlede kollektivtilbudet.

Dette er sentrale premisser for å vurdere dagens rammebetingelser for drosjenæringen. Dersom grunnlaget for regulering ikke lenger er tilstede, eller reguleringene er uforholdsmessige i forhold til målsettingene, er svekket økonomisk vekst samt lavere innovasjonstakt og produktivitet noen av konsekvensene. Dette er grunnlaget for at mange OECD-land i de siste årene har initiert reformer som tar sikte på å øke kvaliteten på det regulatoriske rammeverket, og begrense det markedsinngrepet som ulike former for regulering innebærer.²

I denne rapporten gis det først en kort beskrivelse av hovedtrekkene ved drosjemarkedet. Deretter gis det en beskrivelse av de ulike reguleringsmyndigheter og sentrale reguleringer som dette markedet omfattes av, samt erfaringer og tilnærminger i andre land. I den siste delen av rapporten drøftes grunnlaget for dagens reguleringsregime i lys av premissene over.

Konkurransetilsynet konkluderer med at tiden er moden for å oppheve behovsprøving og prisregulering for drosjenæringen. Grunnlaget vil da legges for et fremtidsrettet rammeverk for næringen; et kundetilpasset, fleksibelt og moderne rammeverk som stimulerer til konkurranse og innovasjon til beste for drosjekundene. Kravene til drosjeløyve må rettes inn mot å ivareta passasjerenes behov for sikkerhet, både hva gjelder sjåfør og kjøretøy. Videre må konkurransen skje på like vilkår - også mellom nye og etablerte plattformer for drosjefordeling. Useriøse aktører må lukes ut – og regelverket må håndheves strengt.

En reform i retning av et moderne rammeverk for drosjenæringen kan gjennomføres gradvis, der man først kan starte med å oppheve behovsprøvingen og tilpasse løyvekrav i de områdene som i dag ikke er underlagt prisregulering. For å sikre et mer fleksibelt drosjetilbud i hele landet er det uansett et behov for å se på kravene til å få, og ha løyve, ikke minst kravet om at drosjekjøring skal være hovederhverv.

² See OECD Competition Assessment Toolkit, Volume II (2010).

2 Markedsbeskrivelse

Drosjetransport er persontransport fra et punkt til et annet. Drosjenæringen utfører en viktig funksjon i det samlede transporttilbudet i Norge. Næringen omsatte for MNOK 8 807 i 2013, og kjørte til sammen 3,3578 millioner turer. Omsetning per tur lå på NOK 262,30.³

Det som skiller drosjetransport fra andre former for persontransport, herunder kollektivtransport, er at drosjetransport er et skreddersydd og fleksibelt transporttilbud som i større grad enn andre persontransportformer kan tilpasses kundens spesifikke transportbehov. Det at service- og kvalitetsnivået ved drosjetransport er høyere enn ved andre persontransportformer, medfører at det både er dyrere å produsere og bruke. Den private transportkjøper vil som regel benytte drosje der vanlig kollektivtransport eller kjøring med personbil av ulike grunner er ugunstig eller ikke mulig.

Det er to hovedgrupper av etterspørere etter drosjetjenester: de som i all hovedsak benytter seg av enkeltreiser (enkeltreisesegmentet), og de som i all hovedsak benytter seg av anbudsutlysninger eller kontraktsforhandlinger (kontraktssegmentet).

De ulike segmentene i drosjemarkedet har ulike vilkår for konkurranse. Kontraktskjøringssegmentet omfatter kontrakts- og anbudskjøring for det offentlige og for næringslivet. Drosjesentralene konkurrerer om kontrakter, og kontraktene er normalt inngått som rammeavtaler for et uspesifisert antall turer. I enkeltreisesegmentet blir drosjetjenesten bestilt på telefon fra en sentral, fra holdeplass, direkte hos sjåføren, eller ved såkalt «praiing» av ledig drosje på gaten. Reisen betales direkte til sjåføren, og kundene har begrenset informasjon om prisen på turen før den er gjennomført.

Et av kjennetegnene ved drosjemarkedet er at det er regulert av flere ulike myndigheter og regelverk. Samferdselsdepartementet har en overordnet rolle som forvalter av yrkestransportloven, mens Fylkeskommunen i rollen som løyvemyndighet har vid kompetanse til å sette løyvevilkår og bestemme hvordan drosjenæringen skal organisere seg. Konkurransetilsynet fastsetter maksimalpriser for drosjetransport.⁴ Maksimalprisene gjelder i store deler av landet, men i de fleste større byer har drosjesentralene fått unntak fra maksimalprisforskriften og kan selv bestemme prisene. I tillegg har Konkurransetilsynet ansvar for hvilket takstsystem som skal benyttes i drosjenæringen. Samlet sett gir dette inntrykk av et fragmentert og lite helhetlig reguleringsregime av næringen.

Nedenfor følger en oversikt over de ulike reguleringsmyndighetene i drosjemarkedet og deres ansvarsområde, før det gis en oversikt over sentrale reguleringer.

³ Kilde: SSB

⁴ Se Forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn (FOR-2010-09-30-1307), <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-09-30-1307>.

3 Beskrivelse av de forskjellige reguleringsmyndighetene

3.1 Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for reguleringen av yrkestransport, herunder drosjevirkksomhet. Samferdselsdepartementet skal blant annet påse at yrkestransportloven overholdes, og gi nærmere forskrifter til gjennomføringen av yrkestransportloven og om løyveordningene.⁵

På bakgrunn av dette har Samferdselsdepartementet utarbeidet yrkestransportforskriften. Sentralt er at yrkestransportforskriften stiller krav om generelle kvalifikasjoner til løyvehavere og andre vilkår for tildeling av drosjeløyve, samt bestemmelser om oppdrag utenfor løyvedistriktet. I tillegg setter yrkestransportforskriften enkelte krav til kvalitet og sikkerhet ved drosjebilene. Det presiseres videre i yrkestransportforskriften § 3 andre ledd, at departementet kan gi fylkeskommunen nærmere retningslinjer for utøvelsen av løyvemyndigheten. Samferdselsdepartementet er også klageinstans for vedtak truffet av fylkeskommunen etter delegert myndighet.⁶

3.2 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen håndhever løyveordningen for drosjer. Fylkeskommunen tildeler blant annet drosjeløyver og fastsetter stasjoneringssted. Videre kan fylkeskommunen bestemme nærmere vilkår for tildeling av drosjeløyve, og behandler søknad om opphør av virksomhet, treffer vedtak om tilbakekall av løyver, karantener mv.⁷

Ettersom fylkeskommunen fungerer som overordnet myndighet for all drosjevirkksomhet i sitt løyvedistrikt, kan den fastsette nærmere regler for hvordan selve drosjevirkksomheten skal utøves. Fylkeskommunen kan opprette sentraler i medhold av yrkestransportloven, og gi påbud om hvordan de skal drives.⁸ For eksempel må vedtekter angående drosjesentralens organisasjon og virksomhet godkjennes av løyvemyndigheten.⁹ Påbudene kan også omhandle forholdet mellom løyvehaver og sentral. Videre kan fylkeskommunen bestemme om løyvehaverne skal være tilsluttet godkjent drosjesentral, eller hvilket sted løyvehaveren skal ha stasjon. Løyvehaver har plikt til å rette seg etter disse kravene. Løyvehaver må eksempelvis ha samtykke fra fylkeskommunen for å bli overført til ny sentral. Videre kan fylkeskommunen pålegge endring i kjøreområdet og hvilket tidspunkt den enkelte løyvehaver skal operere. Dette gjelder uavhengig av om løyvehaver er tilsluttet en sentral.¹⁰

⁵ Jf. særlig yrkestransportloven § 35

⁶ Jf. yrkestransportforskriften § 22

⁷ Se yrkestransportforskriften kapittel 1

⁸ Jf. yrkestransportloven § 9 tredje ledd og yrkestransportforskriften § 46

⁹ Jf. yrkestransportforskriften 46 fjerde ledd

¹⁰ Se yrkestransportforskriften § 46 sjette og syvende ledd

3.3 Konkurransetilsynet

Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranseloven.¹¹ Konkurransetilsynet fører tilsyn med konkurransen i alle markeder, herunder drosjemarkedet. Spesielt for drosjemarkedet er at det er gitt en egen dispensasjonsforskrift fra konkurranseloven for drosjesentraler.¹² Konkurransetilsynet håndhever denne forskriften.

Ved siden av å håndheve konkurranseloven, har Konkurransetilsynet et todelt ansvar i reguleringen av drosjemarkedet. For det første har Konkurransetilsynet ansvar for hvilket takstsystem som skal benyttes i drosjenæringen. For det andre fastsetter Konkurransetilsynet maksimalpriser for drosjekjøring i områder uten konkurranse. Konkurransetilsynet kan også unnta områder fra maksimalprisregulering. Dette fremgår av forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn,¹³ som er hjemlet i pristilaksloven § 1.

Bakgrunnen for at Konkurransetilsynet har slik reguleringsmyndighet i drosjemarkedet, er at Konkurransetilsynet er tildelt generell kompetanse til å bestemme prisregulering etter pristilaksloven § 1.¹⁴ Denne kompetansen er benyttet på deler av drosjemarkedet fordi det er vurdert som nødvendig for å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling jf. pristilaksloven § 1.

¹¹ Lov 5. mars 2004 nr. 12

¹² Forskrift 18. oktober 2001 nr. 1165 om dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 og 3-2 for drosjesentraler, videreført i gjeldende konkurranselov § 33

¹³ Forskrift 30. september 2012 nr. 1307

¹⁴ Jf. forskrift 17. desember 1993 nr. 1314

4 Sentrale reguleringer

4.1 Yrkestransportloven, kravet om løyve og kjøreseddel

Yrkestransportloven¹⁵ §§ 4 og 9 fastsetter at den som vil drive drosjevirkksomhet, må ha et drosjeløyve. Drosjeløyve gir dermed tilgang til drosjemarkedet. Det er fylkeskommunen som tildeler drosjeløyver.¹⁶

Innehaver av løyve omtales som løyvehaver. Både fysiske og juridiske personer kan i prinsippet være løyvehavere.¹⁷

Vilkårene for tildeling av løyve fremgår i hovedsak av forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften). Det stilles blant annet krav til godandel (politiattest), tilfredsstillende økonomisk evne,¹⁸ skatteattest og tilstrekkelig faglig kompetanse (godkjent teoretisk opplæring).

Det framgår av yrkestransportforskriften § 43 at drosjeløyver som blir ledig ved at en løyvehaver dør eller opphører med virksomheten, fortrinnsvis skal tildeles fysiske personer med minst to års ansiennitet som full tids drosjesjåfører. Selv om en slik fortrinnsrett ikke gjelder nyopprettede løyver, blir likevel drosjeløyver i praksis gjennomgående tildelt fysiske personer. Disse er stort sett registrert som enkeltpersonforetak, og det tildeles som hovedregel maksimalt ett drosjeløyve til hvert enkeltpersonforetak. Det er kun et fåtall løyvehavere som har flere drosjeløyver eller som er juridiske personer.

Ifølge yrkestransportforskriften § 1 bokstav f) gir drosjeløyve «innehaveren en rett og plikt til å drive transport utenfor rute med motorvogn registrert for høyst åtte sitteplasser i tillegg til førerasetet».

Retten er tilknyttet en enkelt drosjebil. Løyvehaver kan således ikke benytte flere drosjebiler på samme drosjeløyve. Drosjeløyvet gir imidlertid mulighet til å være arbeidsgiver for ansatte sjåfører.

Den som innehar drosjeløyve, skal som hovedregel ikke ha annet hovederhverv eller heldagsstilling. Drosjevirkksomhet skal altså være *hovedinntektskilde*. Plikten til å drive drosjevirkksomhet innebærer videre at løyvehaveren må ha drosjebilen i drift på de tider løyvemyndigheten fastsetter.¹⁹ Dette omtales som *kjøreplikt*. Bakgrunnen for kjøreplikten er å tilfredsstille behovet for drosjetransport på alle døgnets tider.

¹⁵ Lov av 21. juni 2002 nr.45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy.

¹⁶ jf. yrkestransportloven § 12.

¹⁷ Jf. yrkestransportforskriften § 44, sammenholdt med § 43.

¹⁸ Det stilles pt. krav om å stille garanti på 77.000 kroner.

¹⁹ Se yrkestransportforskriften § 38 sammenholdt med § 46 syvende ledd.

Drosjeløyyet gir således løyvehaver både en *rett* og en *plikt* til å drive drosjevirkksomhet.

Til gjengjeld begrenser myndighetene etablering i markedet gjennom ordningen med behovsprøving av nye løyver. Behovsprøvingen innebærer både en regulering av antallet drosjeløyver innenfor et på forhånd definert geografisk område, samt et kvalitetsaspekt. I vurderingen av hva som er «behovet» for drosjetjenester i det gitte området søkes to forhold hensyntatt: sikre kundene et tilstrekkelig drosjetilbud og sikre tilstrekkelig inntektsgrunnlag til hver løyvehaver i området. Utover antallsreguleringen, er virkemiddel som kan brukes for å gjennomføre behovsprøving blant annet å bestemme hvilket sted og på hvilket tidspunkt drosjene skal kjøre.

Fylkeskommunen er løyvemyndighet,²⁰ og gjennomfører behovsprøvingen. Løyvemyndigheten fastsetter antall løyver i hvert løyvedistrikt.²¹ I praksis utgjør hvert fylke et løyvedistrikt²². Fylkeskommunen bestemmer også på hvilket sted løyvehaveren skal ha stasjon.²³ Dette kalles stasjoneringssted. Et stasjoneringssted vil eksempelvis kunne være en nærmere angitt kommune. Det er likevel tillatt å utføre oppdrag til et hvilket som helst sted innen eller utenfor eget løyvedistrikt. Det er imidlertid begrensninger på løyvehaveres adgang til å *starte* et oppdrag utenfor eget løyvedistrikt.

Bakgrunnen for at fylkeskommunene har adgang til å fastlegge ulike stasjoneringssteder for ulike løyvehavere er for å sikre at hele fylket får dekket sitt transportbehov. For best mulig å oppfylle behovet etter drosjer på ethvert tidspunkt på døgnet, kan fylkeskommunen blant annet pålegge endringer i det tidspunkt den enkelte drosje skal gjøre tjeneste.²⁴

Fører av drosje under transport mot vederlag må ha *kjøreseddel* i tillegg til førerkort. En kjøreseddel er en bekreftelse på at fører oppfyller særskilte krav til vandel og helse. Søknad om kjøreseddel sendes til det politidistrikt der føreren bor. I enkelte politidistrikter stilles også krav om bestått *kjentmannsprøve* for å føre drosje.²⁵

4.2 Yrkestransportforskriften og drosjesentraler

Løyvehaverne er typisk knyttet til en drosjesentral. Drosjesentralene kan være organisert som samvirker av løyvehavere der løyvehaverne eier sentralen, eller som frittstående selskap som løyvehaverne slutter seg til.²⁶

²⁰ Jf. yrkestransportforskriften § 3.

²¹ Jf. yrkestransportforskriften § 37 første ledd, siste setning.

²² Unntaket er Oslo og Akershus fylke, der fylkene er sammensluttet til ett løyvedistrikt.

²³ Jf. Yrkestransportforskriften § 46 andre ledd, andre delsetning.

²⁴ Se yrkestransportforskriften § 46.

²⁵ Bestemmelser om kjøreseddel finnes i [yrkestransportlovens kapittel 7A](#). Se for øvrig <https://www.regjeringen.no/nb/tema/transport-og-kommunikasjon/ytransport/kjoreseddel/id444313/>

²⁶ Jf. Forbrukerrådets «Taxiutredning» (2013).

Det fremgår av yrkestransportforskriften § 46 at løyvemyndigheten i samråd med kommunale myndigheter kan bestemme om det skal være en eller flere drosjesentraler i et distrikt. Videre er det løyvemyndigheten som bestemmer om løyvehaver skal være tilsluttet godkjent drosjesentral, eller hvilket sted løyvehaveren skal ha stasjon.

Løyvemyndighet kan oppstille egne krav til drosjesentraler, jf. f.eks. drosjeforskriften i Oslo: «Forskrift om godkjenning og drift av drosjesentraler og drosjeløyver i Oslo kommune», der det fremgår at løyvemyndigheten kan gi godkjenning til opprettelse av drosjesentral i Oslo kommune, og hvilke krav som er knyttet til slikt løyve.

4.3 Prisregulering

I det norske drosjemarkedet skiller man mellom uregulerte (konkurransetsatte) områder, hvor næringen selv setter prisene, og regulerte områder, hvor Konkurransetilsynet regulerer prisene. Prisene er regulert gjennom Forskrift 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport («forskrift om takstberegning og maksimalpriser»).

Prisregulerte områder. Forskrift om takstberegning og maksimalpriser er hjemlet i pristiltaksloven § 1, samt tilhørende forskrifter²⁷ som delegerer myndigheten til å treffe vedtak etter bestemmelsen fra Kongen til departementet og videre til Konkurransetilsynet. Det følger av pristiltaksloven § 1 at «*når det er nødvendig for å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling*» kan blant annet vedtak om maksimalpriser fastsettes. Det fremgår av forarbeidene til den tidligere prisloven at reguleringsfullmaktene ikke er gjort betinget av at det på forhånd er konstatert mislige forhold, men at reguleringstiltakene kan ta sikte på å forebygge en uheldig prisutvikling.²⁸

Forskrift om takstberegning og maksimalpriser trådte i kraft 1. september 2011, og erstattet forskrift 9. mars 2007 nr. 265 om maksimalpriser for kjøring med drosjebil. Ved ikrafttredelse av ny forskrift ble metoden for å beregne priser på en drosjetur endret ved at man gikk fra *brytningstakst* til *parallelltakst*. En årsak til at Konkurransetilsynet i 2007 startet arbeidet med å innføre parallelltakst var at drosjemarkedet var preget av dårlig prisopplysning og

²⁷ Forskrift 12. november 1993 nr. 1023, Ikrafttredelse av lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak. Delegering av myndighet, og forskrift 17. desember 1993 nr. 1314 Delegering av myndighet etter lov om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven) og lov om pristiltak fra Administrasjonsdepartementet til Konkurransetilsynet. Samt forskrift 12. november 1993 nr. 1023 Ikrafttredelse av lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak. Delegering av myndighet, punkt II at «Kongens myndighet til å treffe vedtak etter pristiltaksloven § 1 [...] overføres til Administrasjonsdepartementet», og forskrift 17. desember 1993 nr. 1314, Delegering av myndighet etter lov om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven) og lov om pristiltak fra Administrasjonsdepartementet til Konkurransetilsynet punkt II.

²⁸ Ot. Prp.nr.60 (1952), Lov nr. 4 av 26. juni 1953 om kontroll og regulering av priser, utbytte og konkurranseforhold (prisloven), side 110. Reglene i pristiltaksloven tar utgangspunkt i tilsvarende regler som i prisloven, og teori og praksis knyttet til prisloven er derfor relevant, se kommentarer til pristiltaksloven av Olav Kolstad <http://abo.retsdata.no/browse.aspx?sDest=gL19930611z2D66>.

liten grad av prisgjennomsiktighet. Det ble antatt at en medvirkende årsak til problemene i markedet var brytningstakstsystemet.²⁹ Brytningstakstsystemet ble ansett vanskelig tilgjengelig for kunden både med hensyn til prissammenligning og med hensyn til etterprøvbareheten, herunder om man hadde betalt korrekt sum for drosjeturen. Parallelltakst innebærer at det foretas en prisberegning basert på samtidig anvendelse av tidstakst og avstandtakst under hele turen.³⁰ Målsettingen med innføring av parallelltakst var altså å gjøre det enklere for drosjekunder å sammenligne priser samt å kunne kontrollere at den betalte prisen var korrekt.³¹

Justering av maksimaltakstene. Konkurransetilsynet skal som utgangspunkt foreta en vurdering av om maksimaltakstene skal justeres, én gang i året.³² Justeringene skjer ved forskriftsendring. Det settes *maksimale* takster for tid og avstandtakst samt maksimale takster for tilleggsgebyrer. Blant annet for å sikre at relevante forhold blir inkludert i vurderingen, avholder Konkurransetilsynet en høring i forbindelse med at maksimalprisene eventuelt skal justeres. Med utgangspunkt i de aller fleste drosjesentraler i uregulerte områder, beregnes en vektet gjennomsnittlig prisøkning i de uregulerte områdene. Vekten benyttet er antall løyver en sentral har. Konkurransetilsynet ser også hen til utviklingen i SSBs konsumprisindeks, SSBs delindeks for drift/vedlikehold av transportmidler, og Norges taxiforbunds indeks for kostnad ved drosjedrift. På bakgrunn av disse parameterne utarbeides en justering av maksimalprisene.

Bruk av maksimalpris istedenfor faste priser medfører at det kan tas en *lavere* pris enn hva som fremgår av forskrift om takstberegning og maksimalpriser. Tilsynet er ikke kjent med at dette skjer i praksis.

Ikke prisregulerte områder. Frem til år 2000 var hele drosjemarkedet i Norge underlagt prisregulering. Etter år 2000 har imidlertid flere geografiske områder blitt unntatt maksimalprisreguleringen. Konkurransetilsynet kan ved forskriftsendring unnta områder fra maksimalprisreguleringen dersom det i et område er «*to eller flere drosje sentraler*» og «*forholdende [for øvrig] ligger til rette for tilstrekkelig konkurranse*», jf. merknadene til § 1 i forskrift om takstberegning og maksimalpriser. Per i dag er flere byer og tettsteder unntatt prisregulering. Dette gjelder områdene Oslo, Akershus, Drammen, Lier, Nedre Eiker, Røyken, Hurum, Kongsberg, Øvre Eiker, Modum, Trondheim, Bergen, Askøy, Fjell, Sund, Stavanger, Randaberg, Sola, Sandnes, Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Moss, Rygge, Råde, Fredrikstad, Sarpsborg, Haugesund og Karmøy.

²⁹ Brytningstakst innebærer at det foretas avstandsprising når drosjens fart er over et brytningspunkt, og tidsprising når farten er under brytningspunktet. Brytningspunktet finner man ved å dele tidstakst på avstandtakst, og kan således variere fra drosjesentral til drosjesentral.

³⁰ Forskrift om takstberegning og maksimalpriser § 2.

³¹ Erfaringene med parallelltakst skal evalueres av Konkurransetilsynet.

³² Forskrift nr. 1307 av 30. september 2010.

I disse områdene står drosjene og drosjeselskapene fritt til å sette sine egne takster. Tilbudssiden er fremdeles myndighetsbestemt gjennom behovsprøving.

Som nevnt overfor trådte en ny taksberegnings- og maksimalprisforskrift³³ i kraft i september 2011. Også den delen av næringen som er unntatt fra maksimalprisregulering er pålagt å benytte denne beregningsmetoden. Det ble også gjort en rekke forenklinger i maksimalprisene i regulerte områder, samt lagt visse begrensninger på hvilke takstelementer aktører i uregulerte områder kan operere med.

Målsettingen med å endre takstberegningsmetode var i all hovedsak å gi mer tilgjengelige drosjepriser for kundene, samt å gjøre det mulig å etterprøve sluttprisen. Det var med andre ord et tiltak for økt transparens.

Et av tiltakene som ble lansert i forbindelse med ikrafttreddelsen av forskriften som et virkemiddel for å oppnå bedre prisopplysning på drosjemarkedet, er konseptet *jamførpris*. Jamførpris er en form for «kilopris» for drosjeturer, og beregnes ut fra satsene ved den enkelte drosjesentral/drosjeforetak anvendt på en standardisert tur, en såkalt referansetur. Tanken bak jamførprisen er at det skal gjøre det lettere for drosjekunder å sammenligne priser mellom ulike drosjeforetak.³⁵

Innføring av parallelltakst, jamførpris, og deregulering i form av fri prissetting i områder som ligger til rette for konkurranse, har likevel vist seg ikke å være tilstrekkelig for å skape økt gjennomsiktighet, løse informasjonsproblemene, og dermed bedre konkurransen mellom aktørene. De allerede iverksatte tiltakene har vært nødvendige utgangspunkt, men ikke tilstrekkelige. For å bedre prisinformasjonen ytterligere slik at drosjekundene er i stand til å foreta kvalifiserte valg mellom ulike drosjer, og således stimulere til virksom konkurranse mellom drosjeforetak, må ytterligere tiltak iverksettes. Dette vil vi komme tilbake til senere.

³³ Forskrift av september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn.

³⁵ Merk at sammenligning av jamførpriser ikke nødvendigvis vil gi riktig informasjon om hvilken sentral som er billigst for en gitt drosjetur. Jamførprisen tar utgangspunkt i en drosjetur på XX minutter og XX kilometer. Prisforholdet mellom ulike sentraler vil på turer med karakteristika som avviker vesentlig fra dette ikke nødvendigvis være det samme som forholdet mellom sentralenes jamførpriser.

5 Erfaringer fra noen andre land

I vurderingen av mulige endringer i organisering og regulering av drosjemarkedet i Norge, kan det være nyttig å se hen til erfaringer fra andre land det er naturlig å sammenlikne seg med. Fortsatt er det mest vanlige å regulere drosjemarkedet, men det er også flere land som har tatt flere steg i retning av delvis eller full deregulering.

I Danmark er drosjemarkedet strengt regulert, med kjøreplikt for løyvehaver samt begrensning av antall løyver (behovsprøving). I tillegg har man i Danmark prisregulering og maksimalpriser.³⁶ I Irland er også prisene regulert, men det er ikke behovsprøving.³⁷ Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Belgia er også land som har et regulert drosjemarked med behovsprøving og prisregulering.³⁸

Nederland endret reguleringen av drosjenæringen i 2000, og formålet med endringen var å starte en prosess som skulle resultere i gradvis avregulering av drosjenæringen. Avreguleringen ble vurdert som nødvendig som følge av høye priser, lav kvalitet og liten grad av konkurranse i drosjemarkedet. Gjennom lovendringen i Nederland ble behovsprøvingen avskaffet, samt at hele landet ble omgjort til ett løyveområde. Forut for endringen var det 27 kjøreområder i Nederland.³⁹ Det ble innført maksimalpriser istedenfor faste priser for turer. Overgangsordningen med maksimalpriser ble innført for å beskytte forbrukerne i en overgangsfase, herunder å hindre en høy prisøkning. I etterkant har reglene for drosjenæringen blitt ytterligere justert. Det har blant annet blitt innført regler som medfører at løyvehavere må ha tilknytning til en drosjesentral, samt at det er innført strenge krav for å oppnå drosjeløyve. Maksimalprisreguleringen er imidlertid beholdt. Den delvise avreguleringen av drosjemarkedet i Nederland medførte at antallet drosjer økte, og at tilgjengeligheten av drosjer dermed ble vesentlig forbedret. Omsetningen i drosjemarkedet økte også som følge av dereguleringen. Ulemper som pekes på ved avreguleringen er blant annet at kvaliteten på drosjesjåførene har blitt svekket.⁴⁰

Sverige og New Zealand er blant de landene som har et deregulert drosjemarked.

I New Zealand startet dereguleringen av næringen i 1989. I en OECD-publikasjon⁴¹ som ser på erfaringene med deregulering av drosjenæringen fremgår det at priser kan settes

³⁶ Forbrukerrådet, *Taxiutredning*, Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013, side 37.

³⁷ Forbrukerrådet, *Taxiutredning*, Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013, side 34.

³⁸ Taxi abroad: An inventory of experiences with regulated and deregulated policies abroad, Part I: Analysis Report, Pleijster m.fl., April 2002, side 8, 10, 71 og 81.

³⁹ Ten years of taxi deregulation in the Netherlands- the case for re-regulation and decentralization, Baanders m.fl, University of Tilburg, side 2.

⁴⁰ *Liberalisering og re-regulering i Nederland*, Wiard Kunè, Transportavdelingen- City of Amsterdam, presentasjon ved Forbrukerrådets taxikonferanse 26. november 2013.

⁴¹ Denne er utarbeidet av Jon-Terje Bekken ved Transportøkonomisk Institutt. Se *Round Table 133: (De-)Regulation of the Taxi Industry*, CDMT/OCDE/JTRC/TR(2005)2.

individuelt av de ulike drosjeselskapene; det eneste kravet er at prisene er registrert hos myndighetene, kalibrert i taksameteret, og vises både innenfor og utenfor drosjen. Avviklingen av mengdebegrensningen på antall løyver førte til en betydelig økning i antall drosjer (tredobling), kortere ventetider, og et større spenn av typer drosjetjenester. Økningen i antall drosjer skjedde først og fremst i byene, mens utviklingen i rurale strøk er mer blandet. En annen viktig erfaring er at dereguleringen førte til et *styrket behov for å kontrollere kvalitet* for å luke ut useriøse aktører.

Svenske myndigheter avregulerte drosjemarkedet i 1990. Det ble innført fri etableringsrett for drosjer, kravet om tilhørighet til drosjesentraler ble avskaffet, og prisreguleringen opphørte. Den frie etableringsretten ble imidlertid etter hvert strammet inn med strengere krav for å oppnå drosjeløyve i form av tester og kjentmannsprøver. Det er også i etterkant av dereguleringen innført strengere krav til prisopplysning.⁴²

Det er gjennomført flere evalueringer av reformen i drosjemarkedet i Sverige.⁴³ Ett resultat er at etter dereguleringen opplevde Sverige at antall tilbydere av drosjetjenester økte med cirka 22 prosent i perioden mellom 1990 og 2007.⁴⁴ Motsatsen til økt tilbud var lavere relative inntekter ift. næringslivet for øvrig, men også bedre tilgjengelighet.⁴⁵

På den annen siden økte prisene på drosjetjenester i perioden mellom 1990 og 2007 med nesten 4 prosent per år, mens konsumprisindeksen økte med 2 prosent. En del av prisøkningen skyldes innføring av moms på drosjetjenester. For øvrig konkluderes det med at prisøkningen ut over KPI skyldes at kvaliteten på tjenesten har økt, blant annet i form av kortere ventetid for kunden.^{46,47}

Med hensyn til hvordan tilgjengeligheten har blitt påvirket i mindre tettbygde strøk, gjengis det i en rapport fra Transportøkonomisk institutt⁴⁸ undersøkelser som konkluderer med at det i motsetning til urbane strøk ikke skjedde noen økning i antall drosjekjøretøy. Antall turer ble imidlertid redusert, priser økte og effektivitet ble redusert. Reduksjon i antall turer kan dog forklares med at flere og flere fikk egen bil. På den annen side økte kundetilfredshet; fra veldig bra til enda bedre.

⁴² *(De)regulation of the taxi industry, Round table 133, 2007*, Organisation for economic co-operation and development, european conference of ministers of transport, side 49.

⁴³ Se f.eks. *Liberalisering, regler och marknader*, SOU 2005: 4 <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/70/42/33a05bb3.pdf> eller Nilsson m.fl, *Regelförändringar i transportsektorn*, VTI rapport 774, 2013

⁴⁴ Nilsson m.fl, *Regelförändringar i transportsektorn*, side 24.

⁴⁵ Se *Liberalisering, regler och marknader*, SOU 2005: 4 <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/70/42/33a05bb3.pdf>

⁴⁶ Side 146 http://www.konkurrensetilsynet.no/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/rap_2007-4.pdf

⁴⁷ Nilsson m.fl, *Regelförändringar i transportsektorn*, VTI rapport 774, 2013, side 24.

⁴⁸ Se <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2003/658-2003/658-2003-el.pdf>

I sin drosjeutredning fra 2013 viser det norske Forbrukerrådet på sin side til at det i utkantene av Sverige er lavere tilgjengelighet av drosjer, og at enkelte samfunn i praksis står uten drosjetilbud.⁴⁹ En av årsakene til «drosjedøden» i distriktene kan imidlertid være utforming av anbud for kontraktsskjøring (offentlige innkjøp):⁵⁰ Kommuner og andre offentlige innkjøpere går i større grad sammen om å utlyse store anbud, noe som igjen medfører at mindre lokale drosjeforetak ikke er i stand til å inngi tilbud i anbudskonkurranser. Ettersom anbudsskjøring er en viktig - og ofte hovedinntektskilden for drosjer i distriktene, har dette medført at det er vanskeligere å drive lønnsom virksomhet i distriktene.⁵¹ Det henvises videre til det svenske Konkurrentverket som kunne tenkt seg at innkjøperne delte opp anbudene i flere mindre anbud, slik at flere i praksis kunne konkurrere.⁵²

Det er for øvrig et par poeng som det kan være viktig å ta med seg fra det erfaringsbaserte materialet. En artikkel av Moore og Balaker (2006)⁵³ tar for seg en rekke studier på erfaringer med deregulering av drosjemarkene. De oppsummerer med at to tredjedeler av studiene konkluderer med at deregulering har gitt en positiv netto-effekt, mens i de tilfeller det er rapportert om negative effekter skyldes det at dereguleringen ikke har gått langt nok. Pris- og adgangsregulering må sees i sammenheng. Problemene som oppstår ved å prisregulering kan ikke fjernes uten at vi også ser på behovet for fortsatt adgangsregulering, og vise versa.

Et annet erfaringsbasert poeng som vi også kan merke oss er: Det er viktig med *effektive tiltak* mot økonomisk kriminalitet i næringen⁵⁵ og at det ved fri prissetting kan være nødvendig med tiltak for styrket prisopplysning, jf. erfaringer fra Sverige. Fra 1. januar 2015 skal drosjekundene i Sverige ved bestilling av drosje få opplyst hva høyeste pris for drosjereisen kan bli. Dette gjelder hvis drosjeselskapet benytter en jamførpris på over 500

⁴⁹ Forbrukerrådet, *Taxiutredning*, Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013, side 32.

⁵⁰ Forbrukerrådet, *Taxiutredning*, Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013, side 31.

⁵¹ *Friåkere og taxidød i distriktet- erfaringer fra deregulering i Sverige*, Mikael Kyller, Transportstyrelsen i Sverige, presentasjon ved Forbrukerrådets taxikonferanse 26. november 2013.

⁵² Generelt er det et godt prinsipp å dele opp anbudet i flere mindre anbud dersom dette kan bidra til å stimulere til konkurransen. Av samme grunn er det også bra å redusere barrieren for at små og mellomstore foretak kan delta i konkurransen om offentlige innkjøp, noe dagens regelverk for offentlige innkjøp ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for, jf. Konkurrentsetilsynets høringsuttalelse til forslag om forenklinger i innkjøpsregelverket. Det er imidlertid viktig å huske på at det ikke er offentlige innkjøpere av transporttjenester sitt ansvar å sørge for at distriktene har et drosjetilbud. De har et ansvar for å kjøpe inn transporttjenester knyttet til sine transportbehov, og at dette behovet dekkes til en lavest mulig kostnad. Eventuell «drosjedød» må adresseres med målrettede tiltak. Se for øvrig <http://www.konkurrentsetilsynet.no/no/Vedtak-og-uttalelser/Uttalelser/Horingsuttalelse---NOU-20144---Enklere-regler---bedre-anskaffelser-forenkling-av-det-norske-anskaffelsesregelverket/>

⁵³ Moore, A.T. og T. Balaker (2006). «*Do Economists Reach a Conclusion on Taxi Deregulation?*» *Econ Journal Watch*, vol. 3, nr. 1,

⁵⁵ Se SOU 2005:4: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/70/42/33a05bb3.pdf>

kr. Passasjeren skal motta et bevis på prisopplysningen før reisen; et bevis som også skal oppbevares av drosjesjåfør og drosjeselskapet.⁵⁶

⁵⁶ Se <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/201415/TU4/>

6 Konkurransen, markedssvikt og regulering

Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Virksom konkurranse vil generelt medføre at den pris som dannes i et marked er et resultat av samspillet mellom etterspørsel og tilbud av den aktuelle vare eller tjeneste. De priser som fremkommer som et resultat av sunn konkurranse vil normalt gi den mest effektive bruken av samfunnets ressurser.

Benevnelsen *markedssvikt* brukes om en situasjon der en uregulert økonomi *ikke* fører til en effektiv ressursallokering. Med andre ord, markedssvikt oppstår dersom markedskreftene ikke gir den best mulige bruken av ressurser i et marked.

Generelt kan det være ulike årsaker til markedssvikt. Den fremste årsaken til markedssvikt i drosje markedet synes å være *asymmetrisk informasjon*, det vil si skjev fordeling av informasjon mellom aktører i markedet. En annen viktig årsak er *imperfekt konkurranse*, f.eks. ved naturlige monopol. Et naturlig monopol er et marked hvor det er samfunnsøkonomisk mest effektivt med bare en markedsaktør.

Nok en kilde til markedssvikt kan være *eksterne virkninger*. Det kanskje mest kjente eksempelet på eksterne virkninger er på miljøområdet, der ulike former for forurensing er en negativ ekstern virkning som berettiger ulike regulatoriske virkemidler. Den siste formen for markedssvikt som omtales her er *kollektive goder*, der en ren markedsløsning vil føre til at slike goder blir underproduisert.

Drosjenæringen har utpreget seg ved tilstedeværelsen av nærmest alle disse hovedårsakene til markedssvikt. Dette innebærer at et helt uregulert marked ikke ville gitt et samfunnsmessig optimalt resultat. De ulike kildene til markedssvikt i drosjemarkedet vil beskrives noe nærmere under.

6.1 Kilder til markedssvikt i drosjemarkedet

Asymmetrisk informasjon. Skjev fordeling av informasjon mellom aktører i markedet kan føre til en ineffektiv ressursallokering ved at sentrale egenskaper knyttet til produktene er usikre, eventuelt vanskelig eller kostbart observerbare. Asymmetrisk informasjon kan føre til at dårlig kvalitet selges og kjøpes til for høy pris, og god kvalitet kan selges og kjøpes for til lav pris.

Hvis det er vesentlige kostnader ved å orientere seg om priser fra alternative tilbydere, vil det være en tendens til monopolistisk prising i markedet. En leverandør som kutter prisene vil ikke tjene på dette, rett og slett fordi det er kostbart for kundene å lete etter det billigste alternativet.

Søkekostnader og muligheten til å utnytte kunder som ikke er informert om prisene hos alternative tilbydere er kanskje de viktigste årsakene til markedssvikt i drosjemarkedet. Men

det er også flere aspekter ved asymmetrisk informasjon i drosjemarkedet, både hva gjelder pris og kvalitet.

Generelt kan det være utfordrende for en kunde å sammenfatte alle elementene i takstsystemene til konkurrerende drosjesentraler. Sentralene har forskjellige priser på de forskjellige elementene i systemet; starttakst, hentetakst, kilometerpris og timespris. Dette gjør en prissammenlikning svært krevende for en kunde. I tillegg vet man ikke nøyaktig beløp før etter turen er over.⁵⁷ På dette tidspunktet er valget allerede tatt, og kunden må betale det turen koster.

I drosjemarkedet varierer søkekostnadene med kundens lokalisering. Det vil være forskjellig dersom man sammenligner praieområdet, holdeplass, eller telefonbestilling. For de to første alternativene vil søkekostnaden blant annet bestå av kostnaden ved å vente på et billigere alternativ. Dersom en kunde takker nei til tilbudet fra en drosje som kjører forbi, er det usikkert hvorvidt det kommer en ny drosje innen kort tid, og hvorvidt denne i tillegg tilbyr en lavere pris for turen. I mellomtiden kan man ikke holde på den første drosjen i påvente av et nytt tilbud. En drosjesjåfør er da en lokal monopolist på bestillingstidspunktet. Dette skaper problemer for vurdering av pris og kvalitet. De kundene som bestiller på telefon eller bestiller via en nettjeneste eller «app» for prissammenlikning, har den beste muligheten, og laveste kostnaden, ved å orientere seg om priser hos konkurrerende sentraler. De kundene som er mest sårbare er for eksempel de som er førstegangsbesøkende til en by eller på grunn av et dårlig øvrig kollektivtilbud har få andre alternative transportmuligheter.

Generelt skulle vi vente at dette vil føre til større priskonkurranse mellom sentraler som i større grad baserer seg på telefonbestillinger, enn sentraler som først og fremst får kunder i praie- og holdeplassmarkedet. Det finnes da også indikasjoner på at de store, vel etablerte sentralene - og som i større grad baserer seg på bestillingssegmentet - også har lavere (jamfør)priser enn mindre sentraler.⁵⁸ Oslo og Bergen har for eksempel noen små sentraler som først og fremst konsentrerer seg om praie- og holdeplassmarkedet, og som har vesentlig høyere priser enn andre.

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

⁵⁷ Det er verd å nevne at NorgesTaxi har introdusert fastpris i de største byene og til flyplassene Gardermoen, Sola, Flesland og Værnes. Det gjelder kun de som bestiller med mobilappen til NorgesTaxi. Dersom flere aktører introduserer fastpris, vil prissammenlikningen bli enklere.

⁵⁸ Se f.eks. prissammenlikning nylig foretatt av Dine Penger: <http://www.dinepenger.no/tester/stor-test-dette-er-billigste-taxi-i-oslo-stavanger-bergen-og-trondheim/23338584>

Skalafortrinn og imperfekt konkurranse. Skalafortrinn i dette markedet er først og fremst knyttet til sentralen. Det er to opphav til skalafortrinn:⁵⁹ Større sentraler har flere tilgjengelige drosjer, noe som reduserer gjennomsnittlig ventetid. Samtidig med at kundene av slike årsaker trekkes til et nettverk (sentral, nettsjeneste eller «app») som tilbyr lavere ventetid, vil det også være slik at løyvehavere trekkes til større sentraler. Mindre sentraler, eller nettverk, vil streve med å tilby en tilfredsstillende tjeneste, eller komme opp mot «kritisk masse», dvs. en minstepørrelse på antall tilknyttede løyver for å oppnå økonomisk levedyktighet. Det innebærer også at den største sentralen lett oppnår en dominerende posisjon, der den kan utnytte markedsrett.

I tillegg til slike nettverkseffekter, dvs. at verdien av nettverket øker med antall drosjer som er tilknyttet, er den andre kilden til skalafortrinn de kostnader som er knyttet til å bygge opp kundebevissthet om hvilket nummer man skal ringe for å bestille drosje. Det kan ta lang tid og innebære betydelige (faste) kostnader å bygge opp en slik bevissthet hos kundene. Det vil også være slik at noen telefonnummer er betydelig lettere å huske enn andre. Det vil si at telefonnummeret i seg selv kan gi et konkurransefortrinn.

Eksterne virkninger. Eksterne virkninger er virkninger som ikke prises i markedet, og som fører til at det produseres for lite eller for mye av et gitt gode. Eksterne effekter i drosjemarkedet kan f.eks. knyttes til forurensing ved at mange drosjer står i kø og venter på tur, eller ved at det dannes trafikkpør. I noen storbyer, f.eks. New York, har dette vært en relevant problemstilling, men i Norge vil denne type eksterne effekter mest sannsynlig være av liten betydning for praktisk politikkutforming.

En annen type ekstern effekt oppstår om en drosjesjåfør ikke får betalt for å levere en tjeneste av høyere kvalitet enn andre, fordi taksten er satt uavhengig av bilens eller sjåførens kvalitet. Konsekvensene av dårlig kvalitet, f.eks. en ulykke eller at bilen stopper, vil også bæres av andre enn bare sjåføren. Dette kan føre til for lite produsert kvalitet, og kan således være et argument for regulering av kvalitet.

Kollektivt gode. Mange ledige drosjer, dvs. en viss overkapasitet, kan betraktes som et kollektivt gode. I drosjemarkedet er det slik at kunden ønsker at det skal være en ledig drosje tilgjengelig akkurat i det behovet oppstår. På den annen siden ønsker løyvehaveren full utnyttelse av kapitalutstyrets kapasitet. Markedsløsningen vil typisk føre til for liten produksjon av kollektive goder.

⁵⁹ Se f.eks. notat av Daryl Biggar, 31 August 2011: «*Why and how should we regulate taxis? Prepared for the Victorian Taxi Inquiry Roundtable 2 September 2011*».

Fysiske egenskaper ved markedsplassen. Både i praiemarkedet og på holdeplass er det egenskaper ved markedets fysiske utforming som bidrar til markedssvikt. En benevnelse på dette er at drosjemarkedet har en «flytende karakter».

Praiemarkedet er preget av at kunden gjerne tar den første og beste drosjen som kommer forbi. På drosjeholdeplassene ligger det heller ikke alltid til rette for at kjøper kan velge mellom flere selgere. På holdeplass er det også etablert sedvane at den drosjen som står først i rekken på holdeplassen skal betjene den kunden som står først i køen. Kunden kan i teorien velge en drosje lengre bak i køen, men i praksis følger man stort sett den uformelle regelen om at man velger den drosjen som står først i rekken. En slik praksis kan være til hinder for at kunden velger en drosje med lavere priser.

I sum vil drosjemarkedets flytende karakter og søkekostnader lage problemer for kunder som skal prøve å sammenlikne alternativene for å finne det beste drosjetilbudet i spotmarkedet. Resultatet er svake insentiver til konkurranse på pris.

I den resterende delen av kapittelet gis en beskrivelse av hovedtrekkene i hvordan drosjemarkedet er regulert i dag, før grunnlaget for regulering i Norge drøftes nærmere.

6.2 Hovedtyper regulering av drosjemarkedet

En regulering kan defineres som enhver handling eller inngrep fra myndighetene som er ment å forandre adferden til individer, grupper, bedrifter mv. Regulering kan gi rettigheter eller begrensninger.

Reguleringer begrunnes ofte med ulike former for markedssvikt, jf. diskusjonen over. Siktemålet med regulering er da å bringe økonomien nærmere en effektiv ressursallokering.

Som nevnt finnes det flere mulige kilder til markedssvikt i drosjemarkedet. Drosjemarkedet både internasjonalt og i Norge er således omfattet av en rekke ulike former for regulering, der hovedkategoriene er regulering av kvalitet, markedsadferd, pris og tilgang. Disse vil gjennomgå kort under, før man i denne rapporten foretar en mer kritisk drøfting av reguleringsbehovet i neste kapittel.

Regulering av markedsadgang. Regulering av markedsadgang skjer først og fremst gjennom tildeling av løyve. I Norge er dette knyttet både til behovsprøving og kvalitetskriterier som må oppfylles. Regulering av markedsadgang henger sammen med behovet for å regulere pris, men for så vidt også behovet for å sikre en viss kvalitet og et stabilt drosjetilbud gjennom *plikter* knyttet til løyvet. Motstykket til dette er at løyvehavere sikres et rimelig stabilt inntektsgrunnlag.

Behovsprøvingen er med andre ord ment å sikre sjåførene et rimelig inntektsnivå, samtidig som dette pålegger sjåførene en kjørepplikt slik at kundene er sikret et drosjetilbud hele

døgnet, og over hele landet.⁶⁰ Videre kan det stilles krav til utstedelse av løyve slik at sikkerhet og kvalitet blir ivaretatt.

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

Generelt vil regulering av markedsadgang gi opphav til en *eksklusivitetsrente* for dem som er innenfor. Verdien av et drosjeløyve kan i enkelte drosjemarkeder være betydelig. Hvor stor eksklusivitetsrenten er, avhenger blant annet av regler knyttet til omsetning av løyve, om og hvordan prisene er regulert, krav til løyvet osv. Eksistensen av en slik eksklusivitetsrente gir også opphav til en betydelig interesse i å bevare denne, noe som gir seg utslag i intens lobbyvirksomhet mot endringer som truer den merfortjenesten som er knyttet til eksklusivitetsrenten.

Regulering av markedsadgang skjer også gjennom at det kreves tillatelse fra fylkeskommunen til å opprette *drosjesentral*. Hver løyvehaver er forpliktet til å være tilsluttet en sentral, dvs. at det er en *tilslutningsplikt*. Ved at det kreves tillatelse fra løyvemyndighet for å etablere drosjesentral kan det imidlertid også stilles krav til å gi slik tillatelse. I Oslo er det for eksempel en grense for hvor stor andel av det totale antall løyver som kan være tilknyttet en enkelt sentral (50 prosent). Videre stilles det krav til prisopplysning.

Regulering av pris. Den tradisjonelle begrunnelsen for å prisregulere drosjenæringen er at behovsprøvingen av drosjeløyver begrenser etableringsmulighetene i næringen. Drosjer har dermed enerett på å utføre en viss type persontransport, og det er fare for at denne eneretten sammen med lav tilgjengelighet gjør det mulig å heve prisen på drosjetjenester utilbørlig. I tillegg kan det også argumenteres for at informasjonsproblemer (asymmetrisk informasjon og søkekostnader), samt at drosjemarkedets flytende karakter gir en begrunnelse for prisregulering.

Regulering av kvalitet. Regulering av kvalitet er først og fremst rettet mot å ivareta passasjerenes sikkerhet, og omfatter en rekke ulike dimensjoner som standard på kjøretøy, ulike krav til sjåfør, herunder ferdigheter, krav til vandel og lokalkunnskap. Regulering av kvalitetskrav skjer som nevnt gjennom de ulike krav til å få drosjeløyve, krav om kjøreseddel og eventuelt krav om kjentmannsprøve.

⁶⁰ Jf. blant annet TØI rapport 646/2003 kapittel 2.7.

Regulering av markedsadferd. Med regulering av markedsadferd menes f.eks. krav til prisopplysning for sentraler, prisopplysning på og i drosjer, adferd i forhold til kunder, krav til taksameter og kalibrering, kjøreplikt, krav til stasjoneringssted, samt krav om å være tilknyttet en sentral.⁶¹

⁶¹ 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.

7 Vurdering av reguleringene for drosjemarkedet i Norge

Gjennomgangen over viser at drosjemarkedet er regulert på en rekke ulike måter, og at det er en rekke ulike myndigheter som er involvert i å fastsette rammene for næringen. Alt fra markedsadgang, priser, adferd til tjenestekvalitet er regulert. Men samtidig har gjennomgangen over også vist at det er spesifikke utfordringer knyttet til markedets egenskaper så vel som konkrete politiske målsettinger som er søkt løst med reguleringene.

Videre er det slik at enkelte former for regulering har vært nødvendig på grunn av eksistensen av andre reguleringer, dvs. at regulering har avlet behov for ny regulering. Det innebærer at vi ikke kan fjerne eller endre en form for regulering, uten å se det i sammenheng med andre former for regulering.

Pris- og tilgangsregulering i et marked er imidlertid beheftet med betydelige utfordringer. Å fastsette hva som er riktig antall aktører, eller hva det reelle behovet for tilbydere er, er ingen liten utfordring for en regulator - selv med god markeds kunnskap. Det er heller ingen liten utfordring for regulator å fastsette «riktig pris» for en vare eller tjeneste. Uansett gir prisregulering en rigid og lite fleksibel prissetting som påvirker samfunnsøkonomisk effektivitet ved at prisene gir signaler om optimal ressursallokering. Dette gjelder også ved regulering av drosjemarkedet.

Det er også et sentralt spørsmål om rammebetingelsene er tilpasset dagens digitale virkelighet. Vi vet at nye digitale muligheter og nye plattformer for å matche tilbud og etterspørsel etter persontransport utfordrer den etablerte næringen, så vel som rammene den opererer under.

Sunn konkurranse er viktig for å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det er utvilsomt slik at reguleringene som drosjenæringen omfattes av, påvirker konkurransen. OECD har gjennom *Competition Assessment Toolkit* (OECD 2011) utviklet en metodikk som kan brukes for å vurdere og identifisere konkurransebegrensende reguleringer. Metoden gir en sjekkliste med fire punkter:

- (i) reguleringer som virker etableringshindrende, dvs. reguleringer som begrenser antall eller typen tilbydere;
- (ii) reguleringer som hindrer effektiv konkurranseadferd, dvs. reguleringer som begrenser tilbyderes mulighet til å konkurrere;
- (iii) reguleringer som påvirker bedriftsøkonomiske valg, dvs. reguleringer som begrenser tilbyderes insentiver til å konkurrere; og
- (iv) reguleringer som begrenser forbrukernes valgmulighet og informasjonsgrunnlag.

Hvis slike reguleringer identifiseres, bør de analyseres nærmere. Ikke minst må det vurderes om formålet bak reguleringen kan oppnås på en mindre konkurransebegrensende måte.

Ytterligere holdepunkter, eller prinsipper, for god regulering er:⁶²

- *Proporsjonalitet*: Myndighetene bør kun intervenere når det er nødvendig. Inngrepet bør være formålstjenlig, og kostnadene ved reguleringen bør kartlegges, tallfestes og minimeres. Hvis reguleringene gir vesentlige ekstrakostnader for konsumenter eller bedrifter, bør det vurderes om de samme formål kan oppnås på en mindre kostnads-krevende måte.
- *Ansvarliggjøring*: Regulator må kunne begrunne avgjørelsene om regulering og begrunnelsen og beslutningsgrunnlaget bør utformes slik at det kan vurderes av andre utenfor reguleringsmyndigheten.
- *Konsistens*: Ulike reguleringer må være konsistente med hverandre, og nye reguleringer bør vurderes opp mot eksisterende.
- *Transparens*: Begrunnelsen for reguleringer må være klart definert, og bestemmelsene må være brukervennlig utformet.
- *Målrettet*: Reguleringer må fokusere på problemet og minimere bieffekter.

Samlet utgjør betraktningene over et godt utgangspunkt for å vurdere rammebetingelsene for drosjenæringen. I det følgende vurderes ulike aspekter ved drosjenæringens rammebetingelser knyttet til regulering av i) pris, ii) etablering, og iii) kvalitet og adferd med utgangspunkt i premissene som er stilt opp over.

7.1 Prisinformasjon og prisregulering

Bruken av prisregulering har sin bakgrunn i antagelsen om at manglende konkurranse kan føre til at prisene blir høyere enn de ville vært i et konkurranseutsatt marked. Manglende, eller svak konkurranse kan være forårsaket av markedssvikt, for eksempel med opphav i markedsrett og monopoler, eksterne virkninger, asymmetrisk informasjon eller drosjemarkedets «flytende karakter», jf diskusjonen over.

Som nevnt, fastsetter Konkurransetilsynet maksimalpriser for drosjekjøring i områder uten konkurranse.⁶³ Grunnlaget for dette er Forskrift om takstberegning og maksimalpriser, som er hjemlet i pristiltaksloven. Pristiltaksloven er en *særlov* som gir hjemmel til generell prisregulering ved fare for uvanlige endringer i prisnivået. Prisregulering er med andre ord et ekstraordinært virkemiddel som kan anvendes i de tilfeller hvor dette er *nødvendig for å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling*.

⁶² Principles of Good Regulation, The Better Regulation Task Force, UK.

⁶³ Se Forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn (FOR-2010-09-30-1307), <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-09-30-1307>.

Med hjemmel i loven kan det gjøres vedtak om maksimalpriser, minstepriser, prisstopp, prisberegninger, rabatter, maksimalavanser, leverings- og betalingsvilkår og andre bestemmelser om priser, fortjenester og forretningsvilkår.

Når det fastsettes maksimalpriser for drosjekjøring er dette altså med grunnlag i pristilaksloven og forskriften om takstberegning og maksimalpriser. Drosjene står vel og merke fritt til å ta lavere priser enn maksimalprisene.

Konkurransetilsynet har også myndighet til å *unnta* områder fra maksimalprisregulering. Dette vil være aktuelt for områder der det er tilstrekkelig med konkurranse mellom drosjer og drosjesentraler.⁶⁴ I disse områdene kan drosjene sette prisene fritt. Videre har Konkurransetilsynet også ansvar for valg av *takstsystem* i drosjenæringen.

Med bakgrunn i avviklingen av prisreguleringen på 80- og 90-tallet og overgangen til en mer moderne konkurransepolitikk for å legge til rette for en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, er det betimelig å spørre om det fortsatt er grunnlag for prisregulering av drosjemarkedet.

Ett problem er knyttet til at bruken av regulerte maksimalpriser i seg selv kan fungere begrensende på priskonkurranse ved at det legger til rette for koordinering blant drosjeselskapene. Dette er OECD inne på i en rapport om regulering og deregulering av drosjemarkeder fra 2007:

*«Price controls such as maximum prices can be counterproductive insofar as they serve as a vehicle of co-ordination for price-setting by taxi firms.»*⁶⁵

I tillegg er utfordringene knyttet til informasjonsasymmetri - som tidligere begrenset mulighetene for priskonkurranse i drosjemarkedet - i ferd med å endre seg med fremveksten av digitale verktøy. Den teknologiske utviklingen, tilgang på internett, og utbredelse av smarttelefoner har med andre ord gjort at online prissammenligning og bestilling er en mulighet i *alle* de ulike segmentene av drosjemarkedet: ved bestilling hjemmefra, ute på gaten, eller på drosjeholdeplass.

Dette innebærer at det er mulig å legge til rette for at drosjepriser fra konkurrerende leverandører lett kan sammenlignes – på gaten - i en «app» før bestilling. Drosjekundene har i dag bedre mulighet til å orientere seg om drosjepriser fra konkurrerende leverandører enn noen gang før, til en meget lav kostnad. Den teknologiske utviklingen har altså *endret grunnlaget* for regulering. Det er imidlertid noen forutsetninger som må innfris for at det skal bli mer enn bare et grunnlag.

⁶⁴ Dette gjelder de fleste større byene og enkelte andre tettbygde strøk.

⁶⁵ Round table 133, (De)regulation of the taxi industry, OECD og ECMT, 2007.

At prisene er tilgjengelige og lette å forstå er helt sentralt i denne sammenheng. Dette har vist seg å være problematisk i drosjemarkedet i Norge. Takststrukturen har vært relativt komplisert og vanskelig tilgjengelig. I tillegg varierer prisene mellom ulike tider på døgnet og gjennom uken. I Norge har det som nevnt over vært iverksatt ulike tiltak fra flere hold for å bedre tilgjengeligheten av prisinformasjon for kundene. Krav om prisopplysning i og utenfor drosjen var ett virkemiddel. Videre var formålet med å endre takstsystemet til parallelltakst nettopp å gjøre takststrukturen enklere og mer oversiktlig for drosjekundene, samt å legge bedre til rette for prissammenligning. Utfordringen for kundene er imidlertid ikke bare å få tilgang til selve prisene, men også å beregne den totale prisen de forventer å betale for en drosjetur – fra de ulike aktuelle leverandørene.

Tiltakene har altså vært nødvendige utgangspunkt, men ikke tilstrekkelige. For å bedre prisinformasjonen ytterligere slik at drosjekundene er i stand til å foreta kvalifiserte valg mellom ulike drosjeselskap i alle markedssegmenter, og således stimulere til virksom konkurranse mellom drosjeforetak, er det nødvendig med flere tiltak: Det kan være behov for å egge til rette for prisportaler og utvikling av prisapplikasjoner for smarttelefoner («app'er») samt styrke kravene om prisinformasjon.

Prisportaler og app'er. Prisapplikasjoner for smarttelefoner som beregner prisen på turen fra ulike drosjeforetak vil gjøre prissammenligning mye lettere for kundene. Kunden kan da enkelt foreta et bevisst valg basert på pris. En slik applikasjon vil også kunne ta høyde for andre parametere enn pris som er viktig for kunden, for eksempel ventetid. I den senere tid har flere slike applikasjoner dukket opp i markedet. Så langt Konkurransetilsynet kjenner til er det kun applikasjonen «TaxiAdvisor» som sammenlikner priser mellom sentralene. Applikasjonen «TaxiNå!» gir informasjon om nærmeste drosje eller drosjeholdeplass. Flere av drosjesentralene har utviklet egne applikasjoner for bestilling av drosjeturer.

For øvrig har Norges Taxiforbund opprettet en prisportal⁶⁷ på internett hvor kunden kan sammenligne priser mellom drosjesentraler i områder med flere tilbydere, og få pris- og kontaktinformasjon for tilbydere av drosjetjenester i hele Norge.⁶⁸ På Gardemoen er det opprettet en prisportal ved drosjeholdeplassen der kundene kan velge mellom ulike drosjeselskap ved å taste hvor de skal og få opp en liste med priser.

Prisportaler og drosjeapp'er kan gi positive virkninger for kundene ved at prisgjennomsiktigheten blir forbedret. For eksempel var kraftprisportalen et viktig redskap for å skape konkurranse i kraftmarkedet da dette ble deregulert på 90-tallet.

⁶⁷ Taxikalkulator.no

⁶⁸ Det er likevel slik at prisene som oppgis gjennom portalen kun er retningsgivende, og det er ikke tatt høyde for eventuelle fastpristilbud, og tillegg for bompenger og/eller fergebilletter.

For at drosjeapplikasjoner som gir sammenlignende prisopplysninger skal bidra til å styrke konkurransen, må de imidlertid ha et *tilstrekkelig antall brukere*. Det må lønne seg i form av flere kunder og bedre kapasitetsutnyttelse å fremstå som billigst i app'en.⁶⁹

Det er fortsatt et stykke igjen til at slike verktøy anvendes i så stor grad at det har den tilsiktede effekt. En forutsetning for at det kan utvikles slike løsninger, og at utviklingen stimuleres, er at prisene er digitalt tilgjengelige for uavhengige utviklere. Først da kan nye innovative app'er lages; da kan det settes opp display for bestilling ved alle de viktigste holdeplassene; da kan det utvikles nye nettsider for prissammenligning og bestilling på nett. Utviklere av app'er har en selvstendig interesse i å markedsføre disse slik at de får mange brukere, og således bidra til at den tilsiktede konkurranseeffekten utløses.

I Oslo har for eksempel drosjesentralene plikt til *«å sørge for at standardisert informasjon om pris og kvalitet på tjenesten gjøres tilgjengelig for ulike elektroniske informasjonsapplikasjoner og -tilbydere.»*⁷⁰

Krav om prisopplysning. Internasjonale erfaringer med deregulering av drosjemarkedet viser at det kan være nødvendig å styrke kravene til prisinformasjon.

I Oslo har drosjesentralen plikt til å: *«å sørge for prisinformasjon som fyller kravene i prisopplysningsforskriften § 3, herunder påse at drosjer tilknyttet sentralen er utstyrt med nødvendig og godt synlig prisinformasjon og at sentralens prisinformasjon er tilgjengelig på internett. Sentralene plikter å offentliggjøre prisinformasjon i et åpent digitalt format. Drosjesentralene plikter å sørge for prisinformasjon på alle drosjeholdeplasser i Oslo kommune. Prisinformasjonen skal slås opp på stolpe for skilt 514 «Holdeplass for drosje» og tilfredsstillende øvrige retningslinjer for slike prisoppslag gitt av Vegdirektoratet. Prisinformasjonen skal ta utgangspunkt i standardtabellen med jamførpris og blant annet inneholde opplysninger om startpris, minstepris, pristillegg for helg/natt/høytid og eventuelle fastpriser til og fra Oslo Lufthavn Gardermoen.»*⁷¹

Det kan bli nødvendig å gå enda lenger, jf. erfaringer fra Sverige, der det ifølge Forbrukerrådets Taxiutredning er «observert biler med pris på 1.500 kr. for standardturen på 10 km». Sverige innførte fra 1. januar 2015 strengere regler for prisinformasjon, der det må dokumenteres at kunden har blitt informert om pris på forhånd.

Fri prissetting, lett tilgjengelig og sammenlignbar prisinformasjon samt krav om prisopplysning er imidlertid ikke nok til å skape sunn konkurranse hvis ikke tilbudssiden er mer fleksibel enn i dag. Når tildeling av drosjeløyver er behovsprøvet, innebærer det kun

⁶⁹ I konsentrerte markeder kan prisportaler også virke konkurransebegrensende dersom det blir lett å få oversikt over konkurrentenes priser gjennom app'en eller prisportalen.

⁷⁰ Se <https://lovdata.no/dokument/OV/forskrift/2013-05-15-490>

⁷¹ Se <https://lovdata.no/dokument/OV/forskrift/2013-05-15-490>

fleksibilitet ift. utnytting av *det enkelte kjøretøy*. Den enkelte drosje kan kjøres døgnskntinuerlig, eller bare en del av dagen, avhengig av etterspørsel. Men antall kjøretøy er gitt. Tilbudssiden er med andre ord ikke så fleksibel som den må være i et marked der etterspørselen varierer mye over døgnet og uken - til dels stokastisk - og prisene kan settes fritt og der det er fri etablering.

7.2 Etableringsbarrierer

Løyvebegrepet er et sentralt begrep i drosjemarkedet. Det kreves løyve for å kjøre drosje, og for å etablere drosjesentral. Fordelen ved at det kreves løyve, er at løyvemyndigheten også kan oppstille krav til å få løyve. Videre har man også en sanksjonsmekanisme dersom betingelsene knyttet til å ha løyvet ikke innfris: løyvet kan mistes.⁷² Å oppstille krav til å få løyve, både for å kjøre drosje og å etablere drosjesentral, kan således være hensiktsmessig.

Men det er også viktig at kravene er forholdsmessige. Det betyr at de ikke må gå lenger enn nødvendig for å oppnå målsettingen.

Noen av løyvekravene er etter Konkurransetilsynets oppfatning proporsjonale, dvs. målrettet i forhold til det som ønskes oppnådd. Særlig viktig er det å stille krav som innebærer at passasjerene kan føle seg trygge på sjåfør og kjøretøy. Men der er andre krav som det kan stilles spørsmålsteget om er forholdsmessige. Disse vil drøftes under.

Behovsprøving. Antall drosjeløyver er regulert ved behovsprøving. Det er de enkelte fylkeskommunene som foretar behovsprøvingen. Behovsprøving gjøres både i maksimalprisregulerte områder og i områder som er unntatt maksimalprisregulering.

Behovsprøvingen utgjør en vesentlig etableringshindring for nye aktører, og den setter begrensninger for både etablerte og potensielle nye aktører når det gjelder å kunne fylle udekket etterspørsel i enkeltreisesegmentet, eller det å være aktive og troverdige kandidater i kontraktmarkedet.

Generelt er de faglige argumenter for å regulere adgang til drosjebransjen svake, jf. diskusjon i OECD «*Taxi services regulation and competition*» (DAF/COMP/WP2(2007)5). Argumentene er gjerne knyttet til at manglende adgangsbegrensning (på kort sikt) fører til overetablering, dårlig kapasitetsutnytting og svekker inntektsgrunnlaget for aktørene i næringen. På kort sikt kan også drosjetakstene øke for å oppveie konsekvensene av dårlig kapasitetsutnytting, herunder at det betales for bedre tilgjengelighet. En svakhet ved argumentet er selvsagt at det baseres seg på den kortsiktige utviklingen. På lengre sikt vil kapasitet tilpasses etterspørselen. Drosjesjåfører vil vurdere inntekspotensialet ved å kjøre

⁷² For at denne sanksjonsmuligheten skal fungere etter hensikten, må den også brukes. I Forbrukerrådets "Taxiutredning (2013) samt Posisjonsnotat av 25.11.2015 «Trenger ny organisering av taximarkedet» fremgår det at muligheten til å frata kjøreseddelen fra sjåfører som er uskikket til å kjøre drosje og sanksjonere løyvehaveres brudd på regelverk ved tilbakekalling av løyve i liten grad benyttes.

drosje opp mot andre alternativer. Hvis drosjekjøring også kan være bierverv får man ytterligere fleksibilitet i tilbudet ift. å ivareta etterspørselstopper, behov for kapasitet på natt, samt ad hoc etterspørsel i rurale strøk.

Argumentets gyldighet svekkes ytterligere ved de muligheter som den teknologiske utviklingen skaper for å lettere matche kunder og tilbyder på nye digitale plattformer, og at dette sammen med fleksibilitet i tilbud og prising innebærer bedre kapasitetsutnytting.

Krav om stasjoneringssted, kjøreplikt og at drosje skal være hovederverv. Det følger av yrkestransportforskriften at *«Drosjetransporten skal skje i tilknytning til stasjoneringsstedet»*, og at *«Løyvehaver skal først og fremst dekke behovet for drosjetransport innenfor sitt løyvedistrikt.»* Dette kravet legger ganske store begrensninger på hva løyvehaver kan gjøre og ta av turer utenfor løyvedistriktet, for eksempel er det *«ikke tillatt å utføre oppdrag mellom steder utenfor løyvedistriktet, med mindre oppdraget kommer fra drosjesentral i det løyvedistrikt hvor oppdraget starter.»*

I yrkestransportforskriften er det også et krav om at den som innehar drosjeløyve som hovedregel ikke skal ha annet hovederverv eller heldagsstilling. Kjøreplikten innebærer på sin side at løyvehaveren må ha drosjebilen i drift på de tider løyvemyndigheten fastsetter.⁷³

Bakgrunnen for disse kravene er å tilfredsstille behovet for å ha et godt drosjetilbud i hele løyvedistriktet til alle døgnets tider. Behovsprøving av løyveutstedelse kan betraktes som en «gjenytelse» for kjøreplikt og kravet om at drosje skal være hovederverv.

På den ene siden innebærer kravet om at drosjekjøring skal være hovederverv en betydelig sløsing med ressurser, særlig på steder der etterspørselen er forholdsvis liten og ad hoc preget. I et produktivitetsperspektiv er det med andre ord åpenbart uheldig. Dersom det legges til rette for at drosjeetterspørselen kan dekkes gjennom en kombinasjon av fulltids- og deltidsarbeid vil tilbudssiden være mye mer fleksibel.

Både i distriktene og i byene er det trolig mange som har mulighet og ønske om å ha drosje som bierverv, eller som har mulighet og ønske om å kjøre om natten eller i helgene. Resultatet blir en mye mer fleksibel tilbudsside og bedre ressursutnytting, og arbeidskraftproduktiviteten vil øke. Et viktig virkemiddel for å ha et fleksibelt drosjetilbud – også i distriktene – er med andre ord å legge til rette for at drosjekjøring kan være hoved- så vel som bierverv.

Generelt bør det ikke legges større begrensninger, eller knyttes større krav til løyvet enn strengt tatt nødvendig. I næringslivet for øvrig skal det være tungtveiende grunner for at det kan legges begrensninger på når og hvor et foretak kan drive sine forretning.

⁷³ Se yrkestransportforskriften § 38 sammenholdt med § 46 syvende ledd.

Tildeling etter ansiennitet. Enhver form for tilgangsregulering skaper et behov for å etablere regler for å avgjøre hvem som skal få tilgang, dvs. løyve. Yrkestransportforskriften sier at dersom ikke særlige grunner taler mot at vedkommende gis løyve, har søker med minst to års ansiennitet som fulltids drosjefører i løyvedistriktet fortrinnsrett til løyve som blir ledig ved at en løyvehaver dør eller opphører med virksomheten.

Generelt er tildeling av eksklusive rettigheter etter ansiennitet problematisk ut fra et konkurranseperspektiv. Dersom det først skal være en for tilgangsregulering, tilsier samfunnsøkonomisk effektivitet at tildeling av eksklusive rettigheter bør baseres på konkurranseprinsippet. Behovet for slike tildelingskriterier vil dog elimineres dersom behovsprøvingen fjernes.

Stordriftsfordeler og tiltak for å hindre monopolisering. En forutsetning for effektiv priskonkurranse er konkurrerende sentraler. Imidlertid er det stordriftsfordeler og nettverkseffekter knyttet til drift av sentraler. *Stordriftsfordeler* knyttet til drift av drosjesentralene har vært relatert til de relativt store investeringskostnader ved å opprette en sentral, og små kostnader forbundet med å knytte til seg en ny bil. Det er videre *nettverkseffekter* på grunn av at en sentral er mer attraktiv både for kunder og sjåfører desto flere løyvehavere som er knyttet til sentralen.

En av grunnene til dette er at forventet ventetid for kundene blir mindre jo flere drosjer som er knyttet til sentral. I en forskningsrapport fra SNF som viser resultatene av en spørreundersøkelse blant drosjekunder i Bergen, fremgår det da også at kundene ved valg av drosjeselskap foretrekker det største selskapet, fordi de vektlegger kort ventetid og at drosjen kommer til avtalt tid. Interessant nok, kommer pris langt nede på listen over hva som er av betydning for valget, og mange respondenter er ikke klar over at det i det hele tatt eksisterer prisforskjeller mellom selskapene. I motsetning til ved bestilling av drosje, velger de aller fleste kundene første drosje i køen på en holdeplass uten hensyn til hvilken sentral drosjen er tilknyttet.

Resultatet er at vi får en tendens i retning av få og store sentraler, noe som kan begrense konkurransen og gjøre det mulig å ta ut økt grad av monopolprofitt.

I forskningsarbeidet i regi av SNF pekes det da også på at en dominerende sentral som utfordres av flere små, men ingen større sentraler, antakelig ikke vil stå overfor effektiv priskonkurranse.⁷⁴ Dette peker i retning av å regulere markedsandelen til den største aktøren, jf. forskning i regi av SNF,⁷⁵ og at løyve for å operere som drosjesentral kan være et hensiktsmessig virkemiddel i så måte.

⁷⁴ Se SNF Rapport nr. 01/11 «Kartlegging av kunders bestillingsrutiner ved bruk av taxi i Bergen»

⁷⁵ Se SNF Rapport nr. 03/12 «Konkurranse i drosjemarkedet»

I tråd med dette, har enkelte fylkeskommuner satt tak for hvor stor en enkelt sentral kan være. For eksempel i Oslo⁷⁶ må drosjesentraler ha godkjenning fra løyvemyndigheten, og det er begrenset hvor mange løyver som kan knyttes til den enkelte sentral: *«En drosjesentral kan ikke ha tilknyttet mer enn maksimalt 50 % av det totale antall løyver, herunder reserveløyver, i Oslo kommune. Dersom et konsern driver ulike drosjesentraler, skal løyvetaillet etter første punktum regnes i forhold til løyvetaillet i konsernet og ikke i forhold til den enkelte drosjesentral. Tilsvarende gjelder der samme person(er) direkte eller indirekte eier 33,33 % eller mer av ulike selskaper som driver drosjesentral i Oslo.»*⁷⁷

Et tak på 50 % av det totale antall løyver for en enkelt sentral kan imidlertid også medføre at når taket er nådd for den største aktøren, vil alle de gjenværende sjåførene samle seg hos den nest største sentralen, slik at en ender opp med et duopol med to helt like store sentraler, noe som heller ikke er så gunstig fra et konkurranseperspektiv. Erfaringer fra de store byene tilsier ikke at dette tegner å bli et stort problem.

Dog er det klart at dersom det ikke lenger stilles krav om løyve for å etablere drosjesentral, begrenses også mulighetene for å stoppe en monopolisering av markedet. Det er ikke utenkelig at en stor del av løyvehaverne vil melde overgang til den største sentralen i hvert område.

Behovet for å løyverregulere sentraler må imidlertid vurderes på grunnlag av å se fremover - ikke bakover. Et vel tilpasset reguleringsmessig rammeverk med lave etableringsbarrierer vil begrense sentralenes mulighet til å utøve markedsrett og øke prisene. Videre utfordres de tradisjonelle drosjesentralene stadig av nye digitale plattformer for å matche tilbud og etterspørsel. Samtidig innebærer den teknologiske utviklingen gode muligheter til å sammenligne priser fra ulike drosjeleverandører før bestilling i alle markedssegmenter.

Det er også vanskelig å argumentere for at det - gitt et moderne rammeverk basert på en selskapsmodell⁷⁸ og konkurranse, der alle kommersielle beslutninger, herunder pris og økning i kapasitet, tas av et foretaket - skal legges andre begrensinger på organisk vekst enn det som gjelder for resten av næringslivet. I et rammeverk tilpasset konkurranse svekkes altså grunnlaget for en særegen løyverregulering av sentraler.

Fysisk løyvehaver. I dag gir yrkestransportloven og yrkestransportforskriften kun tillatelse til at drosjeløyve kan tildeles fysiske personer. Disse er stort sett registrert som enkeltpersonforetak. Som hovedregel tildeles maksimalt ett drosjeløyve til hvert enkeltpersonforetak. Det er kun et fåtall løyvehavere som har flere drosjeløyver. Hvert

⁷⁶ Se <https://lovdata.no/dokument/OV/forskrift/2013-05-15-490>

⁷⁷ Det er i dag lange ventelister for å bli tilknyttet til de største sentralene i flere byer.

⁷⁸ Jf. diskusjonen i neste avsnitt.

drosjeløyve er knyttet til en drosjebil. Grunnlaget for organiseringen av drosjevirkomheten er med andre ord hovedsakelig ett drosjeløyve - en bil.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger⁷⁹ pekt på at muligheter til å organisere seg på alternative måter vil kunne bedre konkurranseforholdene i markedet. Ved å gi adgang til at også juridiske personer kan være løyvehavere, ikke nødvendigvis kun for ett, men gjerne flere løyver, vil det kunne skape mer dynamikk i markedet som følge av økte responsmuligheter og nyetablering.

Også Forbrukerrådet peker i sin «Taxiutredning» på at en *selskapsmodell*, i tillegg til å være ansvarlig for prising og kvalitet, vil gi mer ryddige og profesjonelle ansettelsesforhold enn i dagens situasjon med enkeltpersonforetak som arbeidsgiver for ansatte sjåførere.⁸⁰ Nåværende regjering er også opptatt av dette, og sier i sin regjeringserklæring 7. oktober 2013 at de vil «åpne for at drosjesentraler og bedrifter innen drosjenæringen kan organiseres på samme måte som andre bedrifter».

En slik omlegging må for øvrig sees i sammenheng med behovsprøvingen. Ved en slik modell må det være selskapet som vurderer mulighetene for nyetablering, og behovet for drosjer i markedet.

7.3 Regulering av kvalitet og markedsadferd

Det er gode grunner til å ha reguleringer som sikrer kvalitet i drosjemarkedet, både i forhold til sjåfør og i forhold til kjøretøy. Passasjerene skal føle seg trygge.

Viktige kvalitets- og adferdskrav kan ivaretas ved at det fortsatt er nødvendig med løyve for å kjøre drosje. Løyveordningen må imidlertid være tilpasset slik at det kan fungere innenfor en selskapsmodell, der ansvaret for at kravene er innfridd påhviler selskapet sjåførene er ansatt hos; en som etablerer et enkeltpersonforetak, og som ønsker å ha drosjekjøring som et biervery; samt ift. sjåfører som tilbyr sine tjenester innenfor nye digitale plattformer som for eksempel Uber.

Kravene må imidlertid være *forholdsmessige*, dvs. ikke gå lenger enn nødvendig for måloppnåelse. Uforholdsmessige krav vil fungere som en etableringsbarriere, og således begrense fremveksten av nye aktører og innovative tjenester.

Det er også viktig at det legges til rette for at konkurransen skjer *på like vilkår*. For eksempel er det uheldig om seriøse aktører utkonkurreres ved at noen sjåfører tar lettere på sikkerheten eller jukser med innbetaling av skatter og avgifter. Dette er et relevant poeng

⁷⁹ Se for eksempel Konkurransetilsynets høringssvar til Forbrukerrådet i forbindelse med Forbrukerrådets taxiutredning fra 2013 (sak 2013/0896-4) og foredrag på Bergen Center for Competition Law and Economics 15. mai 2013 – *Tiltak for å styrke konkurransen i drosjemarkedet*.

⁸⁰ Se for øvrig Forbrukerrådets drøfting av dette i «Taxiutredning» (2013)

også i konkurransen mellom etablerte og nye plattformer for formidling av drosjetjenester. Et annet aspekt ved konkurranse på like vilkår er engangsavgiften. I dag betales kun 40 prosent av engangsavgiften på biler som benyttes som drosje, forutsatt at bilen benyttes som drosje i tre år. Avgiftssystemet må tilpasses at drosjekjøring også kan være bierverv.⁸¹

Det er i den sammenheng svært viktig å sanksjonere brudd på forutsetningene for å ha løyve. I Forbrukerrådets «Taxiutredning» (2013) samt Posisjonsnotat av 25.11.2015 «Trenger ny organisering av taximarkedet» fremgår det at muligheten til å frata kjøreseddelen fra sjåfører som er uskikket til å kjøre drosje og sanksjonere løyvehaveres brudd på regelverk ved tilbakekalling av løyve *i liten grad benyttes*.

Som et tiltak for å redusere antall sjåfører i markedet som ikke bør kjøre drosje, må løyvemyndighetene ha effektive sanksjonsmidler. Konkurransetilsynet vil i tillegg understreke betydningen av at sanksjonsmidlene *faktisk brukes* for at det fungerer etter hensikten.

⁸¹ Et tiltak som kan vurderes for å tilpasse denne avgiftslettelsen til et rammeverk som tillater at drosjekjøring også kan være bierverv - samtidig med det er effektivt virkemiddel mot å ikke oppgi inntekter fra drosjekjøring til skattemyndighetene - er at reduksjon av engangsavgiften forholdsmessig er knyttet til *dokumentert* kjøretid som drosje.

8 anbefalinger

Dagens regulering av drosjemarkedet legger ikke til rette for effektiv konkurranse og produktivitetsvekst. Ikke minst har den teknologiske utviklingen medført at *grunnlaget* for prisregulering i drosjemarkedet har endret seg.

De fleste har i dag tilgang til internett. Over 80 prosent av befolkningen har en smarttelefon. Billigste og/eller nærmeste drosje kan i prinsippet bestilles med få tastetrykk på en smarttelefon til svært lav kostnad. Høye søkekostnader og informasjonsasymmetri, som tidligere var en vesentlig utfordring for å skape effektiv konkurranse i dette markedet, har med andre ord blitt vesentlig svekket som argument for prisregulering. Særlig gjelder dette om prisinformasjon fra konkurrerende drosjeselskap er lett tilgjengelig på *alle* bestillingspunkter, ikke minst ved praing på gaten ved bruk av smarttelefon og app'er.

Nå - nærmere førti år etter at prisregulering ble erstattet med troen på konkurranse i resten av økonomien - mener Konkurransetilsynet derfor at tiden er moden for å avvikle prisregulering også i drosjenæringen.

Prisregulering kan imidlertid ikke fjernes uten at man *samtidig* ser på behovet og rammene for å regulere etablering i dette markedet. Det er begrensede muligheter for å skape konkurranse på pris om det det ikke også er fleksibilitet på tilbudssiden.

Det kan imidlertid være hensiktsmessig at en reform i retning av et moderne rammeverk for drosjenæringen gjennomføres gradvis, der man først kan starte med å oppheve behovsprøvingen og tilpasse løyvekrav i de områdene som i dag ikke er underlagt prisregulering.

Kapitalkostnadene ved å etablere seg i drosjemarkedet er forholdsvis lave. Den vesentligste etableringsbarrieren er knyttet til det behovsbaserte løyvesystemet. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at behovsprøvingen bør fjernes i hele landet. Behovsprøvingen begrenser tilbudet og ikke minst nødvendig fleksibilitet på tilbudssiden. Ut over behovsprøvingen er det særlig kravet om at drosjekjøring skal være hovedervert som fører til lite effektiv utnytting av ressurser, og begrenser arbeidskraftproduktiviteten. Hvis drosjekjøring kan være et biervert vil samlet arbeidskraftproduktivet kunne øke, samtidig som at fleksibiliteten i tilbudssiden øker. Dette gjelder i urbane så vel som rurale strøk. Men ikke minst i tynt befolkede områder vil denne fleksibiliteten være nødvendig for å kunne opprettholde et tilfredsstillende drosjetilbud.⁸²

Det er klart at behovsprøving, kjøreplikt, krav om stasjoneringssted og at drosjekjøring skal være hovedervert, er tett knyttet til målsettingen om å ha et godt drosjetilbud i hele landet.

⁸² I den grad drosjetilbudet i enkelte geografiske markedssegmenter svekkes så mye at det utgjør et samfunnsmessig problem, kan målrettede tiltak vurderes for å rette opp dette.

Det kan selvsagt ikke utelukkes at enkelte distrikt vil kunne stå uten et drosjetilbud om behovsprøvingen avvikles - selv om det legges til rette for at drosjekjøring kan være bierverv. Offentlig innkjøp av drosjetransporttjenester, og et godt utformet innkjøpsrammeverk vil motvirke en eventuell utvikling mot «drosjedød» i distriktene. Dersom det viser seg at det enkelte distrikt til tross for dette ikke har et tilfredsstillende drosjetilbud, må dette ivaretas gjennom målrettede virkemidler.

Konkurransetilsynet mener videre at reguleringen av næringen bør konsentreres om forholdsmessige kvalitetskrav som sikrer at passasjerene kan føle seg trygge på sjåfør og kjøretøy.

Løyvesystemet vil således fortsatt være et viktig redskap for å regulere kvalitet og markedsadferd. Hvis kvalitetskravene er tilfredsstillende, bør et løyve etter tilsynets oppfatning være lett å få. Men et løyve må også være lett å miste dersom forutsetningene for å ha løyve ikke lenger er til stede. Dette er ikke minst viktig for å forhindre oppblomstring av useriøse aktører, herunder aktører som kjører svart eller på andre ulovlige måter skaffer seg et konkurransefortrinn. Internasjonale erfaringer understreker behovet for fortsatt å regulere kvalitet.

Internasjonale erfaringer tilsier videre at avvikling av prisregulering og behovsprøving i drosjemarkedet må sees i sammenheng. Resultatet blir da et bedre og mer variert drosjetilbud til beste for drosjekundene. Den teknologiske utviklingen har styrket grunnlaget for å avvikle prisreguleringen av næringen ytterligere.

Det kan dog være nødvendig med tiltak for å sikre at kunden opplyses om pris, og at sammenlignende prisinformasjon faktisk er tilgjengelig på alle bestillingspunkter, på internett, på app'er og på holdeplass. Dette kan gjøres ved at det som i Oslo stilles krav om at priser er digitalt tilgjengelig. Da legges det til rette for utvikling av velfungerende verktøy for prissammenligning av uavhengige aktører i de ulike markedssegmentene prailing, holdeplass så vel som telefonbestilling. På bakgrunn av erfaringene bl.a. i Sverige må det også vurderes om det er nødvendige med ytterligere krav for å sikre at kundene er informert om pris før de setter seg i drosjen.

I tillegg til å se på behovsprøving og forholdsmessigheten i de øvrige kravene for å få drosjeløyve, bør det også vurderes å åpne for at drosjesentraler og bedrifter innen drosjenæringen kan organiseres på samme måte som andre bedrifter. Grunnlaget må legges for konkurranse på like vilkår mellom de ulike aktørene i næringen, på gamle så vel som nye plattformer for drosjeforordning.

Samlet vil tiltakene innebære at grunnlaget legges for et dynamisk og fremtidsrettet drosjemarked til beste for drosjekundene.