



Erfaringer med deregulering av drosjemarkedet i ulike land og overføringsverdi til Norge

Utredning gjennomført for Samferdselsdepartementet

Om Oslo Economics

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

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

Samfunnsøkonomisk utredning

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

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

Erfaringer med deregulering av drosjemarkedet i ulike land og overføringsverdi til Norge/2019_3

© Oslo Economics, 23. januar 2019

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Managing partner

rsa@osloeconomics.no, Tel. +47 996 28 812

Foto/illustrasjon: iStockphoto.com

Innhold

Formål med oppdraget	4
1. Litteraturstudie om deregulering av drosjemarkeder i ulike land	5
1.1 Internasjonal litteratur om drosjemarkedet og effekter av deregulering	5
1.2 Deregulering av drosjemarkedene i de nordiske landene	11
1.3 Danmark	12
1.4 Finland	14
1.5 Sverige	17
2. Oppsummering av funn og overførbarhet til Norge	19
2.1 Oppsummering av funn – behovet for regulering av drosjemarkedet	19
2.2 Oppsummering av funn – erfaringer med og virkninger av deregulering	20
2.3 I hvilken grad kan innsikten fra litteraturen ha overføringsverdi ved deregulering av drosjemarkedet i Norge?	22
2.4 Forslaget til ny drosjeregulering i lys av funnene fra litteraturstudien	23
3. Referanser	27

Formål med oppdraget

Samferdselsdepartementet arbeider for tiden med utforming av ny drosjeregulering. I den forbindelse har Oslo Economics fått i oppdrag å gjennomføre en litteraturgjennomgang der vi ser på erfaringer med og virkninger av deregulering av drosjemarkedene i andre land. Videre har vi vurdert overføringsverdi til Norge og drøftet den planlagte innretningen av forslaget til ny regulering i lys av funnene i litteraturstudien.

1. Litteraturstudie om deregulering av drosjemarkeder i ulike land

I de fleste utviklede økonomier har drosjenæringen tradisjonelt vært gjenstand for betydelig regulering (OECD, 2007). Reguleringen har som regel omfattet både kvalitetskrav til sjåførere og biler, begrensninger på adgangen til markedet, samt økonomisk regulering (prisregulering) av tjenestene. De seneste tiårene har det vært flere epoker der ulike land har gjennomført reformer av sine drosjereguleringer, og spesielt da lempet på adgangsreguleringen og til dels også prisreguleringen. Målet har gjerne vært å øke konkurransen og effektiviteten i markedene og bedre tilbudet til kundene.

Det finnes et bredt spekter av samfunnsøkonomiske studier av hvilke effekter som har fulgt ved deregulering av drosjemarkedet i ulike land. Sentrale faktorer som ofte blir undersøkt er endringer i tilgjengelighet/ventetid for kundene, priser på drosjetjenestene, samt sikkerhet og kvalitet på tjenestene. Det er imidlertid ikke konsensus i den økonomiske litteraturen om effektene av deregulering. De varierende erfaringene med deregulering kan ha flere årsaker; at reguleringen, og effektiviteten, i markedene har vært ulik i utgangspunktet, at dereguleringen gjennomføres på ulik måte eller i varierende grad, samt at målsetningene med reformen, og dermed kriteriene for suksess, varierer. Videre kan det ha betydning når dereguleringen har funnet sted, og hvilken teknologi som da var tilgjengelig.

Mange studier tar for seg reformene som har foregått i store deler av USA og i Canada, som var blant de første landene som deregulerte sine drosjemarkeder på 70- og 80-tallet. Noen studier tar også for seg dereguleringen i Storbritannia, New Zealand, Irland, Nederland og Sverige som fulgte i årene som kom. En del av landene som var først ute med deregulering har også i ulik grad reregulert sine markeder i ettertid.

Hva som er den mest effektive reguleringen av drosjemarkedet forblir et omdiskutert tema. I det videre vil vi gå gjennom hovedfunn i noen viktige studier av deregulering internasjonalt. Mange land deregulerte imidlertid sine drosjemarkeder i en annen tid, før teknologi som smarttelefoner og app-baserte tjenester var utbredt eller eksisterte. Dette kan ha betydning for effektene ved en deregulering, og er ikke nødvendigvis reflektert i eksisterende evalueringsstudier og litteratur. Vi gjennomgår derfor også enkelte nyere studier av hvordan ny teknologi og nye forretningsmodeller kan påvirke drosjemarkedene. Det er mindre litteratur som tar for seg hvordan slik ny teknologi vil ha betydning for virkningene av deregulering av drosjemarkedet. De første erfaringene fra deregulering i Danmark og Finland kan imidlertid gi en viss pekepinn, selv om erfaringsgrunnlaget er lite foreløpig. Vi vil derfor også beskrive nærmere dereguleringen av drosjemarkedene i Sverige, Danmark og Finland, og foreløpige erfaringer med dette.

1.1 Internasjonal litteratur om drosjemarkedet og effekter av deregulering

I dette kapittelet vil vi sammenfatte internasjonal litteratur om regulering og deregulering av drosjemarkeder. Først vil vi oppsummere noen av diskusjonene om markedssvikter i drosjemarkedene, som danner det økonomiske grunnlaget for regulering av markedet. Deretter beskriver vi kort historisk utvikling og ser vi på erfaringene fra den første dereguleringen i USA. Videre vil vi oppsummere senere sammenliknende studier som tar for seg dereguleringen i flere andre land. Til slutt vil vi gjennomgå enkelte nyere rapporter som tar for seg hvordan utviklingen av ny teknologi påvirker drosjemarkedet og behovet for regulering.

1.1.1 Det teoretiske grunnlaget for regulering av drosjemarkedet

Det teoretiske grunnlaget for regulering av drosjemarkedet diskuteres i mye av den økonomiske litteraturen. De fleste studier peker på at drosjemarkedet, og spesielt noen segmenter av dette, har enkelte karakteristika som kan gi opphav til markedssvikt – det vil si at et uregulert marked ikke vil kunne bringe til veie en optimal tilpasning med effektive priser og tilgjengelighet av drosjetjenester. Det er imidlertid uenighet om hva slags markedssvikter som eksisterer, i hvilken grad disse er representert i ulike deler av markedet, hvilken betydning disse har for markedstilpasningen og om det er behov for regulering for å øke effektiviteten.

Bandeers og Canoy (2010) oppsummerer noe av denne diskusjonen. De viser til at det på den ene siden finnes studier som med utgangspunkt i standard konkurranseøkonomisk teori argumenterer med at drosjemarkedet, med sitt store antall tilbydere og kunder, og lave etableringskostnader, bør være et nær perfekt marked hvor det vil være mest effektivt med så lite regulering som mulig. På den annen side viser de til en rekke studier som understreker viktige markedssvikter og behovet for regulering for å korrigere disse. Noen studier kommer til at

det eksisterer markedssvikter, men at dette ikke kan rettfærdiggjøre regulering av adgangen i markedet. Imidlertid synes de fleste å være enige om at det uansett er behov for enkelte reguleringer for å sikre tilstrekkelig kvalitet og sikkerhet i næringen.

De viktigste markedssviktene som diskuteres i litteraturen er knyttet til asymmetrisk informasjon mellom kunde og tilbyder av drosjetjenestene. For det første handler dette om at opplysninger om hvem som tilbyr den mest effektive drosjeturen ikke er enkelt tilgjengelig for kundene – og det oppstår dermed betydelige transaksjonskostnader/søkekostnader for forbruker knyttet til å identifisere det beste tilbudet. Dette gjelder spesielt i praimarkedet der det kan være vanskelig å sammenlikne priser og det er usikkert når neste taxi (et bedre tilbud) dukker opp. Videre er det asymmetrisk informasjon om ulike kvalitetsaspekter ved tjenesten som passasjeren ikke kan observere (Baanders og Canoy (2010) og Harding et al (2016)). Dette inkluderer både tilstanden til bilen, eventuelle forsikringer, bakgrunnen til sjåfør etc. Altså er det vanskelig for kunden å vurdere pris og kvalitet på tjenesten før etter at turen er over, og heller ikke da er det nødvendigvis mulig. Det synes å være relativt stor enighet om at disse ufullkommenhetene i markedet gir sjåføren en form for monopolmakt som kan utnyttes til å ta høyere priser eller tilby lavere kvalitet enn i et marked der forbrukeren har bedre informasjon. Dette innebærer i praksis at etterspørselastisiteten blir lavere – og det lønner seg i mindre grad for enkeltstående sjåfører å senke priser eller øke kvalitet, ettersom dette i liten grad kan observeres av kundene på forhånd og dermed har liten betydning for deres valg av tjenestetilbyder.

Et annet aspekt ved markedet, hvor effekten av dette er mer omdiskutert, er lave adgangsbarrierer for nye operatører. Dette trekkes frem i mange studier som et viktig grunnlag for adgangsregulering. Argumentasjonen handler om at taximarkedet kan tiltrekke seg arbeidskraft med begrensede sysselsettingsmuligheter, spesielt i lavkonjunkturperioder når etterspørselen er lav, og at dette fører til at uavhengige drosjesjåfører oversvømmer markedet, fører til kødannelser og senker kvaliteten og påliteligheten av tjenesten. Videre at dette gir lavere produktivitet, høyere kostnader og til slutt høyere priser i næringen da hver drosje kjører færre turer uten at kostnadene per bil reduseres nevneverdig. Shreiber (1975) og Trudel (1995) beskriver dette og viser blant annet til at fenomenet oppstod under depresjonen på 1930-tallet i mange nordamerikanske byer. Denne type argumentasjon er imidlertid i stor grad tilbakevist i andre studier. OECD (2007) peker på lave faste kostnader i industrien indikerer at overetablering ikke vil være et problem på lang sikt – tilbydere vil tilpasse seg markedsforholdene og kan enkelt selge sine biler og slutte å tilby sine tjenester dersom de ikke ser lønnsomhet i dette.

En annen relatert problemstilling som er diskutert i mye av litteraturen er eksistensen av eksterne virkninger i drosjemarkedet. Dette er en form for markedssvikt som følger av at kostnader eller nytteeffekter ikke prises i markedet og at det dermed produseres for mye eller for lite av et gode. Av negative eksternaliteter i drosjemarkedet diskuteres særlig forurensning og kødannelser i byene ved stor etablering i næringen. Også dette er imidlertid omdiskutert – både når det gjelder omfanget av slike eksternaliteter og behovet for regulering for å overkomme det. Det pekes på at taxier bare utgjør en liten del av trafikkgrunnlaget i byene og at regulering av antallet drosjer dermed ikke vil være den mest effektive måten å redusere verken utslipp eller køer i byene, se blant annet Coffman (1977) og Frankena og Pautler (1984). Videre at streng adgangsregulering i taximarkedet kan øke bruken av privatbiler som vil gi en motsatt effekt på utslipp og køer (Frankena & Pautler, 1984).

Noen studier trekker frem at det eksisterer positive eksternaliteter i taximarkedet, som isolert sett skal tale for en subsidiering av næringen for å oppnå ønsket tilgjengelighet av drosjer, jf. Arnott (1996). Dette er knyttet til den negative avhengigheten mellom ventetid og etterspørsel og de transaksjonskostnadene som oppstår i «tynne markeder» der det er krevende å matche tilbud og etterspørsel – dvs. sikre at kunden kan skaffe drosje på rett sted til rett tid. Verdien av drosjetjenester synes dermed å øke med redusert ventetid og ekstra kapasitet i markedet har slik en positiv verdi som vil bringe frem mer etterspørsel (Harding, 2016). OECD (2007) viser også til denne argumentasjonen, men advarer samtidig mot risikoen forbundet med å innføre støttesystemer. Det understrekes at dersom slike skal innføres må de designes på en måte som faktisk legger til rette for økt tilbud og ikke bare en økning i lønninger.

Fleire studier konkluderer med at det er et begrenset behov for regulering. Frankena og Pautler (1984) diskuterer ulike generelle forhold som kan rettfærdiggjøre regulering og relaterer disse til taximarkedet. De konkluderer med at det ikke finnes noe overbevisende argument for de viktigste reguleringene i drosjemarkedet, og da særlig begrensningene i markedsadgangen. Imidlertid finner de noe grunnlag for regulering knyttet til maksimumspriser og sikkerhetsstandarder. Beesley og Glaiser (1983) studerer praimarkedet og finner argumenter for regulering, men samtidig at regulator vil lide under mangel på relevant informasjon. Basert på problemet med å utforme en effektiv regulering, vurderer de at de andre argumentene for en fri markedsadgang bør være de som fremheves i diskusjonen av regulering.

OECD (2007) konkluderer med at det er bred støtte for at en adgangsregulering i drosjemarkedet er en uberettiget begrensning av konkurransen og reduserer økonomisk velferd. OECD mener at de argumentene som er brukt for å rettferdiggjøre regulering, basert på eksternaliteter (forurensning og kødannelser) og lav produktivitet, er omstridte og at det teoretiske grunnlaget for disse har liten støtte i økonomisk litteratur. OECD skriver videre at selv om det skulle vise seg at regulering av markedsadgangen i teorien vil kunne gi et bedre utfall, er det lite sannsynlig at regulator vil kunne sikre dette utfallet i praksis, ettersom de vil stå ovenfor et informasjonsproblem og fordi det ikke finnes noen akseptert metode for å vurdere hva som vil være et optimalt tilbud. OECD argumenterer dermed for at fri adgang til markedet bør aksepteres som en «second-best-option», også av dem som mener at det ikke representerer den optimale løsningen. OECD avviser også argumenter som handler om å regulere adgangen til markedene for å sikre inntektene til sjåførene. Det vises til manglende bevis for at drosjesjåfører kommer bedre ut i regulerte markeder enn i deregulerte markeder. Derimot synes det å være lisenshaverne som sitter igjen med en eventuell monopolprofitt ved regulering av markedsadgangen, og at det er kundene som får ulempene i form av dårlig tilbud og høyere priser.

1.1.2 De første erfaringene med deregulering av drosjemarkedet

Harding (2016) gir en kort oppsummering av den historiske utviklingen og viktige trender i drosjereguleringen i USA og Canada og enkelte andre land som var tidlig ute med regulering og deregulering:

I USA har reguleringen av drosjemarkedet eksistert siden 30-tallet da det ble innført nasjonal prisregulering med *the Interstate Commerce Act* (i 1935) og etter hvert også adgangsbegrensning i de fleste byer, først ut var New York som innførte et strengt lisens-regime i 1937 (Harding, 2016). Bakgrunnen for tiltakene var massearbeidsledigheten i Den store depresjonen som førte til at mange nylig arbeidsledige strømmet til taximarkedet hvor de tilbød sine tjenester ulovlig, med biler i dårlig forfatning, samtidig som etterspørselen falt betydelig. Dette førte til store konflikter mellom «lovlige og ikke lovlige tilbydere, lange arbeidsdager for taxisjåførene og økt antall ulykker (Harding, 2016). I løpet av 30-tallet hadde majoriteten av amerikanske byer innført regulering av drosjemarkedet som omfattet både kvalitetskrav og adgangs- og prisrestriksjoner, og etter hvert ble det innført liknende regulering i en rekke andre land, som Storbritannia, New Zealand, Sverige, Irland og Tyrkia (Harding, 2016).

Den amerikanske liberaliseringsbølgen på slutten 70-tallet og begynnelsen av 80-tallet påvirket også drosjemarkedet. En voksende skare frimarkedsøkonomer begynte å se på reguleringen av drosjemarkedet som et eksempel på unødig statlig inngripen som begrenset konkurranse og innovasjon, og drosjemarkedet ble etterhvert vurdert som et passende objekt for deregulering (Harding, 2016). Med forventninger om økt tilbud, lavere priser og økt innovasjon begynte USA å deregulere sine markeder på 80-tallet. Gitt den desentraliserte strukturen på reguleringsmyndigheten i USA, der hver jurisdiksjon fastsatte egen regulering, var det betydelig geografisk variasjon. Imidlertid gjennomførte 23 amerikanske byer en form for deregulering av både praie- og bestillingsmarkedet, ved å fjerne lisenskrav, prisregulering eller begge deler.

Dempsey (1996) og Teal og Berglund (1987) og Price Waterhouse (1993) oppsummerer erfaringer fra dereguleringen i amerikanske byer og kommer generelt til negative konklusjoner. Dempsey (1996) og Teal og Berglund (1987) viser at den kortsiktige effekten var økt tilbud (19-23 prosent), særlig av frittstående sjåfører, og først og fremst i praie-markedet da kapitalkrav innebar at det var krevende for disse å tilknytte seg sentralene (bestillingsmarkedet). I de fleste byene ble det en stor tilstrømming av taxier til de mest attraktive lokasjonene for praieing av taxier, som store hoteller, flyplasser og andre sentrale taxiholdeplasser. De beskriver liknende virkninger som i depresjonstiden, med lange køer av taxier, få turer, lang ventetid og lave lønninger for sjåførene og betydelige konflikter om passasjerer. De viser også til at det ble lavere lønnsomhet blant operatørene i bestillingsmarkedet, ettersom profitten fra enkeltturer i praie-markedet ble konkurrert vekk. Resultatet var økte priser i begge markeder – i gjennomsnitt med 29 prosent per år i byer som både fjernet antallsregulering og prisregulering (Dempsey, 1996). På lenger sikt falt antall drosjer til et nivå så vidt over nivået før deregulering, grunnet lave lønninger og lange skift [Dempsey (1996), Teal og Berglund (1987) og Price Waterhouse (1993)]. Som følge av de dårlige erfaringene valgte mange amerikanske byer å gjeninnføre både antallsbegrensning og prisregulering i taximarkedet (Harding, 2016) og (Longva, 2003).

1.1.3 Sammenliknende studier av senere deregulering i flere land

Bekken og Longva (2003) gjennomfører en sammenliknende studie av drosjereguleringen i ulike land som har gjennomført endringer i sin regulering av taximarkedet, som underlag til arbeid med deregulering av det britiske drosjemarkedet. Dette inkluderer Irland, Sverige, Nederland, New Zealand, Norge, og til dels Canada og USA. Bekken og Longva understreker at effektene av deregulering er forskjellig mellom ulike områder og avhengig av

hvilke politikktiltak som gjennomføres og karakteristika ved markedet. De fant likevel noen generelle effekter av deregulering av drosjemarkedet:

Bekken og Longva (2003) fant at tilgjengeligheten økte og at ventetiden ble redusert for kundene når adgangsreguleringen ble fjernet. Videre at nyetableringer i taximarkedet først og fremst kom i praimarkedet og at økninger i bestillingsmarkedet stort sett kom gjennom utvidelser hos eksisterende operatører. I distriktene var økningen i tilgjengelighet mindre enn i byene. Videre fant de at priser ikke nødvendigvis reduseres som følge av en liberalisering. I motsatt fall synes de å øke og bli mer differensiert. Som en mulig delforklaring på dette peker forfatterne på at prisene tidligere kan ha vært kunstig lave under en prisregulering. Bekken og Longva (2003) skriver videre at prisene synes å øke mest der det er liten konkurranse slik som på taxiholdeplasser (med fast køordning) og i distriktene. De fant at den viktigste fordelene med deregulering av priser er knyttet til økt prisdifferensiering mellom tidspunkter med høy og lav etterspørsel, samt utvikling av tjenester med fastpris. Forfatterne pekte på at i land med krav om tilknytning til sentral, som i Norge og New Zealand, var det mindre åpning for prisdifferensiering.

Bekken og Longva (2003) finner at kvalitetskrav ble viktigere ettersom regulering av adgang og priser fjernes. De viser at de fleste landene som er inkludert i studien har innført en form for reregulering eller økte kvalitetskrav etter deregulering av adgangen til markedet. De viser også til at de seneste regulatoriske endringene fokuserer på å regulere kvalitet fremfor antall drosjer. De understreker imidlertid at enhver form for kvalitetskrav vil virke som en barriere i markedet og dermed redusere effekten av en deregulering av adgangen. Bekken og Longva mener videre at den reduserte kvaliteten og standarden på tjenestene som er rapportert i flere studier ikke synes å være knyttet til fjerning av adgangsreguleringen. De viser til at hverken et marked med fri adgang eller et marked med strengt regulert adgang kan løse problemet med fallende kvalitet over tid. Slike problemstillinger må adresseres uansett, og flere studier indikerer at det kan avhjelpes ved strengere håndheving av reguleringen, økte krav til sjåførene og programmer for kompetanseutvikling. Deregulering av adgangskontrollen vil imidlertid øke kostnadene ved slik kvalitetskontroll. Bekken og Longva (2003) anbefaler en stegvis tilnærming til deregulering siden det gir mulighet for overvåking og justering ettersom endringer skjer og bør gi et bedre samlet resultat. De viser blant annet til at dette ble åpenbart i den nederlandske erfaringen med deregulering.

I sin artikkel «*Do Economists Reach a Conclusion on Taxi Deregulation?*» gjør Moore og Balaker (2006) en bred gjennomgang av økonomisk faglitteratur ved å studere og analysere 28 tidsskriftartikler. De finner ingen klar konsensus i faglitteraturen om de økonomiske effektene av deregulering. Imidlertid finner de at to av tre økonomiske artikler konkluderer med at deregulering er fordelaktig, og at resultatene her er mer robuste enn i artikler som konkluderer motsatt. Mer konkret finner de 19 artikler som konkluderer med at dereguleringen er fordelaktig, 2 artikler hvor det ikke trekkes en klar konklusjon og 7 artikler konkluderer med at dereguleringen er ugunstig. Moore og Balaker viser til at artiklene varierer i kvalitet og bruker ulike metodiske tilnærminger. Moore og Balaker utdyper: «Litteraturen som konkluderer med at dereguleringen er netto fordelaktig har en rikere litteratur, med artikler som dekker flere synspunkter.» Videre, skriver forfatterne at litteraturen som konkluderer med at deregulering kan være ugunstig bygger på modeller og resultatene er betinget på sterke forutsetninger om informasjon og transaksjonskostnader. Forfatterne mener også at i noen tilfeller hvor deregulering har vist seg å gi ugunstige utfall kan dette til dels forklares med at dereguleringen ikke har gått langt nok, eksempelvis ved at bildeling ikke har vært tillatt. De viser også til at studier som evaluerer effektene ikke nødvendigvis tar innover seg at det tidligere har eksistert et stort illegalt taximarked. Moore og Balaker konkluderer med at deregulering kan være effektivt hvis det gjøres rett.

OECDs Konkurransekomité debatterte drosjeregulering i et rundebordsmøte i 2007 og har i den anledning utgitt en rapport med politikk anbefalinger og oppsummeringer av økonomisk litteratur samt erfaringer fra en rekke land om tematikken (OECD Competition Committee, 2007). Rapporten er basert på innspill fra Belgia, Tsjekkia, Danmark, Frankrike, Tyskland, Ungarn, Indonesia, Irland, Italia, Japan Korea, Nederland, Norge, Romania, Sverige, Sveits, Tyrkia, Storbritannia og USA.

I sin litteraturgjennomgang konkluderer OECD med at erfaringene av deregulering av markedsadgangen i stor grad vil avhenge av reguleringskompetansen til myndighetene og om utgangsposisjonen i de relevante markedene er langt unna eller nær en likevekt i et marked med fri adgang. Videre at analyser av de tidlige erfaringene med deregulering i større grad tenderer til å være negative, mens nyere analyser viser mer positive effekter. Det vises til Teal og Berglund (1987) og Price Waterhouse (1993) som to eksempler på tidlige studier som viser negative erfaringer. OECD mener at de negative virkningene av den tidlige amerikanske dereguleringen ikke er knyttet til fjerningen av adgangsreguleringen som sådan, men myndighetenes manglende evne til å utforme og håndheve hensiktsmessige kvalitetsstandarder som støttet opp om reformen. OECD

konkluderer med at negative virkninger som blir observert på kort sikt ved deregulering av markedsadgangen gjerne er knyttet til prematur fjerning av prisregulering og at myndighetene ikke lykkes med å implementere støttende regulering som bidrar til at forbrukeren bedre blir i stand til å sikre sine egne interesser i det deregulerte markedet, slik som prisopplysningsplikt eller regulering av næringens markedsføring.

På bakgrunn av en gjennomgang av erfaringer fra deregulering av drosjemarkedet i New Zealand, Irland, Nederland, Sverige og Storbritannia konkluderer OECD med at fjerning av adgangsreguleringen har sterkt positive effekter, som kommer til uttrykk gjennom redusert ventetid, økt kundetilfredshet og i en del tilfeller reduserte priser. De viser at tilbudet har økt betydelig (doblet og triplet seg) i områder hvor dette tidligere har vært strengt begrenset, som i New Zealand og Irland. I den grad det har oppstått uønskede effekter etter deregulering mener OECD dette kan forklares med at reformen ikke ble fullført eller var dårlig designet. Når det gjelder prisvirkninger peker OECD på at erfaringene er blandede, men at noe prisreduksjon som regel kan forventes dersom en form for prisregulering beholdes, og spesielt i områder hvor tilbudet har vært svært begrenset av den tidligere reguleringen.

OECD peker på at det er flere forhold som kan forklare hvorfor prisene ikke nødvendigvis faller ved deregulering av drosjemarkedet. I likhet med Longva og Bakken peker OECD på at prisene kan ha vært holdt kunstig lave ved tidligere prisregulering og at det skjer en umiddelbar prisøkning ved frislipp. Videre kan det være en naturlig markedslikevekt at forbrukerne tar ut den største gevinsten av deregulering gjennom et bedre tilbud med bedre tilgjengelighet og reduserte ventetider, fremfor reduserte priser. Imidlertid vurderer OECD også at enkelte markedsimperfeksjoner, spesielt i praie-markedet, kan være årsak til at tilbyderne kan utøve en viss form for monopolprising. OECD viser til at tilfeller hvor deregulering etterfølges av prisoppgang ofte har oppstått i markeder hvor ingen prisregulering er implementert.

OECD anbefaler å beholde en form for prisregulering også når adgangskontrollen dereguleres og det blir fri tilgang til markedet. Dette kan være maksprisregulering eller en mindre inngripende form for regulering. OECD viser blant annet til den svenske reguleringen med krav om å informere passasjerene om pris før turen begynner og regler for hvordan denne informasjonen skal tilgjengeliggjøres. OECD peker også på muligheten for å regulere prisstrukturen for å gjøre det enklere for kunden å sammenlikne kostnader, og innføre krav om å melde prisendringer til regulator eller forbrukere. OECD anbefaler å beholde maksprisregulering i overgangsperioden der markedet går fra å være strengt regulert til et marked med fri adgang, mens en mindre inngripende tilnærming til prisregulering er anbefalt på lang sikt. OECD mener også det kan være hensiktsmessig å ha ulik prisregulering mellom praie- og bestillingsmarkedet da forbrukeren har en sterkere posisjon i det sistnevnte.

OECD understreker videre i sin rapport at fjerning av adgangsbegrensninger ikke impliserer at kvalitetskrav bør reduseres. Derimot vil slik regulering gjerne være en forutsetning for å oppnå de potensielle gevinstene av å realisere fordelene av fri adgang til markedet. De peker på at manglende opprettholdelse og håndhevelse av sikkerhetsstandarder og andre kvalitetskrav til biler og sjåførere i betydelig grad kan kompromittere effektene av dereguleringen og dens aksept hos forbrukere og allmenheten. Samtidig understreker OECD at kvalitetskrav må designes på en måte som ikke hindrer utvikling av innovative tjenester og markedsstrukturer som kan være drivere for mange av gevinstene ved reformen. For eksempel må ikke krav til biler fastsettes på en måte som uberettiget forhindrer tilbud av lavpris/lavkvalitetstjenester som det kan være etterspørsel etter.

OECD diskuterer også fordeler og ulemper med ulike dereguleringsstrategier. OECD skriver at det nødvendigvis vil være stor motstand mot deregulering av et marked der etablerte operatører er beskyttet og har monopolprofitt. Videre at en gradvis deregulering ofte blir foreslått for å redusere motstanden og spre og dempe tapene for de etablerte aktørene. Dette kan også gi en mer organisert tilpasning og redusere risikoen for kortsiktige markedsforstyrrelser, eksempelvis en stor, kortsiktig oppsving i tilbudet. OECD nevner mulige innretninger av en gradvis reform, herunder at ekstra løyver utstedes til etablerte aktører eller spesifiserte grupper av aktører, eller at ekstra løyver utstedes gjennom auksjoner som er åpne for bestemte grupper av aktører. Selv om gradvis deregulering kan tenkes å gi mer aksept for reformen er OECD i tvil om effektiviteten ved en slik strategi. OECD peker på at det sannsynligvis også vil være stor og vedvarende motstand mot en stegvis deregulering og at dette gir betydelig risiko for utsettelse eller stans av reformen før den er fullført. Videre vil en gradvis deregulering uansett utsette realiseringen av gevinstene som kan forventes av reformen. OECD konkluderer med at en umiddelbar reform er å foretrekke fremfor en gradvis reform. Dersom gradvis reform ikke kan unngås anbefales det å velge at hele det planlagte reformprogrammet gjøres kjent på forhånd (lock-in effect).

OECD anbefaler også at regulering av drosjemarkedet, og herunder prisregulering, ikke bør ligge til lokale myndigheter, men bør utføres av reguleringsmyndigheter med større avstand til taxincæringen og som også har betydelig økonomisk ekspertise.

1.1.4 Nyere litteratur om implikasjonene av ny teknologi på drosjemarkedet og behovet for regulering

Mye har skjedd siden studiene som er oppsummert over, og dereguleringen av de aktuelle markedene som der evalueres, ble gjennomført. De siste ti årene har radikale innovasjoner innenfor transportsektoren endret konkurransen i markedene og det regulatoriske landskapet og bragt på banen nye spørsmål for regulatorer og konkurranseøkonomer. Selv om fundamentale markedskarakteristika består, har innføring av ny teknologi – og da særlig utviklingen og fremveksten av applikasjonsbaserte taxi- og bildelingstjenester, påvirket drosjemarkedet i betydelig grad. Til dels kan teknologiutviklingen og de nye tjenestene som tilbys også påvirke eksistensen og betydningen av de ulike formene for markedssvikt som i ulik grad er påvist i drosjemarkedet. Dermed endres også diskusjonen om behovet for regulering og hvordan denne best bør utformes for å legge til rette for velfungerende konkurranse, innovasjon og best mulig drosjetjenester for kundene.

Harding et al. (2016) diskuterer hvordan smarttelefon-baserte taxi-applikasjoner (apper) har endret drosjemarkedet og implikasjonene for regulering av taximarkedet. Forfatterne viser at fremveksten av taxi-apper (i stor grad eksemplifisert med Uber) løser eller reduserer noen av de viktige markedssviktene som tradisjonelt har vært tilstede i taximarkedene. Forfatterne viser til at de nye applikasjonene, ved å redusere inngangsbarrierene i markedene samt åpne for dynamisk prising, bidrar til økt tilbud også i «tynne» delmarkeder. Videre at appene også reduserer problemene knyttet til asymmetrisk informasjon ettersom kundene får informasjon om sjåfør og bil før tjenesten bestilles og fordi det tilbys et spekter av tjenester med ulik kvalitet. I den grad det skulle være risiko for overetablering i et deregulert marked vil taxi-appene også bidra til å løse dette gjennom dynamisk prising og en langt mer effektiv matching av tilbud og etterspørsel. Artikkelen presenterer også noen mulige problemer med taxi-apper, herunder risiko for koordinering og monopolmakt. Den diskuterer også bekymringer knyttet til sikkerhet og bakgrunnsjekk av sjåførere, og tilfeller av der passasjerer har opplevd overgrep eller trusler. Forfatterne konkluderer imidlertid med at dette er et generelt bransjeproblem heller enn noe som er spesifikt for de app-baserte segmentene av markedet. Artikkelen konkluderer med at regulator istedenfor å begrense økningen av tilbudet i taximarkedet, bør fokusere på å redusere sannsynligheten for misbruk av monopolmakt og ulovlig samarbeid i taximarkedet.

OECDs Konkurransekomité utgav i juni 2018 et bakgrunnsnotat om konkurranse og regulering av taximarkedene i lys av utviklingen av applikasjonsbaserte taxi- og samkjøringstjenester som forberedelse til et diskusjonsmøte (OECD Competition Committee, 2018). Der oppsummeres blant annet innspill fra medlemslandene om hvordan de nye tjenestene har påvirket priser, tilgjengelighet, sikkerhet, kvalitet og bekvemmelighet for taxikundene. I notatet fremgår at de nye applikasjonsbaserte tjenestene stort sett rapporteres å være lavere priset enn tradisjonelle taxi-tjenester, selv om prisene er mer dynamiske og i perioder kan være høyere. Utviklingen av denne type tjenester vurderes også å ha økt tilgjengeligheten av biler da også sjåførere uten løyver rekrutteres, fordi digitaliseringen gjør bestilling og matching mer effektiv og fordi differensierte priser tiltrekker flere sjåførere på tidspunkt med stor etterspørsel. Et høyere antall taxier på veiene synes igjen å redusere forventet ventetid for kundene. Hvordan sikkerhet ivaretas varierer mellom tjenestene og det er omdiskutert om mekanismene som skal ivareta dette kan oppveie for manglende bakgrunnsjekk og sikkerhetskrav i det regulerte drosjemarkedet. Det er også varierende fra land til land om kvaliteten på de app-baserte taxitjenestene oppleves bedre eller dårligere enn hos ordinære taxitjenester. Ifølge OECDs notat er det også flere studier som indikerer at passasjerene finner de nye bestillingsløsningene mer praktiske og bekvemmelige, men at slike løsninger også er i ferd med å spre seg til den tradisjonelle delen av markedet.

I notatet konkluderer OECD med at fremveksten av applikasjonsbaserte taxitjenester øker velferden for konsumentene, både de som bruker disse tjenestene, og i noen tilfeller de som ikke bruker dem da dette bedrer konkurransen i markedet og bidrar til at også etablerte taxiselskaper tilbyr bedre tjenester. Videre at den teknologiske utviklingen gir et behov for å revidere gjeldende regulering av taxinæringen i mange land ettersom tjenestene har påvirket flere aspekter i både bestillings- og prairie-markedet, og muligens fjernet noe av behovet for reguleringen. OECD (2018) anbefaler nasjonale regulatorer å fjerne reguleringer der den originale begrunnelsen ikke lenger er gyldig for å legge til rette for like konkurransevilkår mellom ulike typer tjenestetilbydere. Imidlertid understreker OECD i sitt notat at teknologisk utvikling ikke nødvendigvis løser alle markedssvikter i sektoren og at det kan være behov for noe regulering av de nye tjenestetilbyderne. Notatet tar også for seg noen problemstillinger som konkurransemyndighetene kan tenkes å oppleve i fremtiden. Dette inkluderer risikoen for at det utvikles store dominante markedsaktører og de mulighetene tjenestene gir for priskoordinering, samt misbruk av «big data» om kundene og deres reisemønster.

I notatet gjentar OECD sin argumentasjon fra notatet i 2007 om at kvantitative restriksjoner i drosjemarkedet er en uberettiget begrensning av konkurransen som reduserer økonomisk velferd og at fremveksten av nye applikasjonsbaserte tjenester i all tydelighet illustrerer at denne delen av det regulatoriske rammeverket er

utdatert. OECD (2018) diskuterer fordeler og ulemper med regulering av priser og synes falle ned på at noe prisregulering foreløpig vil være hensiktsmessig, selv om dette kan redusere effektiviteten i markedet noe. Det foreslås å vurdere innføring av et pristak som til en viss grad gir mulighet for dynamisk prising samtidig som det gir forbrukeren en viss beskyttelse mot svært høye priser. Ettersom noen av problemene med asymmetrisk informasjon vil bestå anbefales det videre å kreve at alle tilbydere av taxi- og samkjøringstjenester må ha forsikring og at alle møter de samme sikkerhetskravene. Sikkerhetskravene kan imidlertid med fordel revideres for å sikre at tekniske løsninger som kan bidra til å ivareta sikkerheten inkorporeres i reguleringen og at utdaterte krav revideres. Når det gjelder kvalitetskrav anbefales det at disse vurderes nøye også i lys av at passasjerer kan ha andre forventninger til tjenestene i dag, at de nye teknologiske løsningene muligens fjerner noe av behovet samt at alle kvalitetskrav vil virke som barrierer for etablering og differensiering av tjenestetilbudet. For å sikre tilstrekkelig tilgang til tjenester som ikke nødvendigvis vil tilbys i det frie markedet, og som tidligere har vært del av en driveplikt/kryss-subsidiert av lønnsomme turer, foreslås at slike tjenester kjøpes inn/betales over skatteseddelen.

1.2 Deregulering av drosjemarkedene i de nordiske landene

Sverige, Danmark og Finland har alle deregulert sine drosjemarkeder. Mens Sverige gjennomførte sin reform av drosjemarkedet allerede i 1990 har Danmark og Finland nylig deregulert sine markeder. I dette kapittelet vil vi gjennomgå de viktigste regulatoriske endringene som ble gjort i de tre landene og oppsummere foreløpige virkninger og erfaringer etter dereguleringen. I Tabell 1 på neste side oppsummeres den nye reguleringen i de tre landene.

Tabell 1 Sammenstilling av regulatoriske endringer i nordiske land

Regulering	Danmark	Finland	Sverige
<i>Kvalitetskrav</i>			
Krav om lisens/løyve	Ja	Ja	Ja
Krav til sjåfør	Drosjesertifikat	Drosjesertifikat	Drosjesertifikat
Krav til kjøretøy	Taksameter Setesensorer Videoovervåking GPS-basert kjøredata	Taksameter (eller alternativ innretning)	Taksameter (eller alternativ innretning)
<i>Antallsbegrensning</i>			
Behovsprøving	Opphevet	Opphevet	Opphevet
<i>Operasjonelle krav</i>			
Driveplikt	Opphevet	Opphevet	Opphevet
Kjøreområde	Ingen restriksjoner	Ingen restriksjoner	Ingen restriksjoner
Tilknytning til sentral	Ja	Nei	Kun for drosjer uten taksameter
<i>Prisregulering</i>			
Maksimumspriser	Ja	Nei	Nei
Prisreguleringer	Ja	Dersom urimelig høye priser	-
Krav til prisopplysning	Ja	Ja	Ja
<i>Implementering av ny regulering</i>			
Vedtatt	14. desember 2017	24. mai 2017	Ny lovendring 13. juni 2018 Reform i 1990
Ikrafttredelse	Gradvis fra 1. januar 2018	1. juli 2018	Ny lovendring fra 1. september 2020 og 1. januar 2021

1.3 Danmark

1.3.1 Ny taxiregulering fra 1. januar 2018

Danmark har foretatt en revidering av drosjereguleringen, og Folketinget vedtok den 14. desember 2017 en ny taxilov, som trådte i kraft 1. januar 2018. Med bakgrunn i en tilbakegang i antall drosjer i landet, lav drosjdekning i distriktene og en økning i piratkjøring var det politisk enighet om å modernisere lovgivningen for drosjereguleringen. Antallsbegrensningen av løyver ble sett på som en hindring for utvikling av drosjetjenester og utvikling av nye digitale tjenester og forretningsmodeller. Danmark ønsker å gjøre det lettere for aktører å entre markedet og/eller utvide virksomheten sin. De ønsker med dette å fremme konkurransen mellom allerede etablerte aktører og nye aktører. Videre ønsker Danmark å øke tilbudet og variasjonen av drosjetjenester (Notat fra Danmark, 2018).

Ifølge den nye taxiloven skal endringene evalueres etter ett år, etter tre år og til slutt etter 6 år, for å få innsikt i hvordan markedet og nye teknologiske muligheter utvikler seg. Den første evalueringen ble igangsatt i november 2018, men er etter vår kjennskap ikke ferdigstilt (Kollektivtrafik.dk, 2018).

Den nye reguleringen i Danmark innebærer i hovedsak følgende endringer:

Kvalitetskrav

- Det blir innført én type lisens til alle former for persontransport. All persontransport hvor det betales et vederlag utover de direkte kostnadene forbundet med kjøreturen blir definert som persontransport, som krevet gyldig tillatelse.
- Drosjeløyvene kan tildeles den som oppfyller krav knyttet til egenkapital, har eierkrets innen EØS-området, har godkjent ansvarlig leder mv.
- For å være sjåfør i persontransport er det et krav om å ha drosjesertifikat i tillegg til vanlig førerkort. For å få dette skal føreren være minst 21 år, ha hatt alminnelig førerkort i tre år, samt oppfylle visse krav, herunder vandel- og helsekrav. I tillegg skal vedkommende ha gjennomført et godkjent førerkurs som består av en teoretisk og en praktisk prøve.
- Spesialutstyr for kjøretøyene er fortsatt nødvendig, taxioperatører må ha tillatelse til å gi drosjetjenester, og drosjesjåførene må ha en spesiell tillatelse til å transportere passasjerer.

- Drosjer må fortsatt være utstyrt med taksameter, setesensorer og videoovervåking. I tillegg har det kommet krav om at kjørekontorene må samle informasjon om GPS-basert kjøredata, lengden og betalingen for turen, og tidspunktet for turens start og slutt. Formålet med endringene er å styrke grunnlaget for skattekontroll og ordnende forhold i næringen generelt.

Antallsbegrensning

- Behovsprøvingen oppheves.
- Fra 2021 kan enhver som oppfyller kravene for drosjeløyve få det.
- Antall drosjeløyver øker over en treårs overgangsperiode; frem til utgangen av 2020 er antall ekstra eller nye lisenser gitt hvert år begrenset til 650 i 2018, til 500 i 2019 og til 500 i 2020, og fordelt i hvert kvartal. Lisensene er gitt på grunnlag av et lotteri blant søkerne

Operasjonelle krav

- Driveplikten oppheves.
- Alt salg av drosjetransport til private skal selges av et kjørekontor. Kjørekontoret kan ha egne tillatelser eller tilsluttede løyvehavere. Dette muliggjør at drosjesektoren kan tilpasses andre kommersielle næringer.
- Salg av drosjetransport til det offentlige kan skje direkte mellom løyvehaveren og den offentlige myndigheten. I dette tilfellet er det ikke nødvendig for løyvehaveren å være tilsluttet et kjørekontor.
- Den enkelte løyvehaver kan søke om tilslutning til et kjørekontor eller løyvehaveren kan selv etablere seg som kjørekontor.
- De kommunale grensene for operasjon er fjernet, slik at drosjeselskaper kan operere på tvers av kommunale grenser og drive nasjonalt.
- Kommunene kan tilby drosjetjenester i fjerntliggende områder. Kommunene betaler i så fall et gebyr til drosjeselskapene for at de skal drifte de valgte (fjerntliggende) områder.

Prisregulering

- Det er fortsatt et pristak for å beskytte forbrukerne fra «hold up» situasjoner, hvor kunden ikke kjenner prisen eller tjenesten når han/hun tar en taxi. Dette gjelder for situasjoner hvor kunden har praiet drosjen.

Implementering av regelverket

- Lovgivningsendringene blir gradvis innfaset over en treårsperiode fra 2018 til 2020, mens taxioperatørene vil ha fem år til å utstyre kjøretøyene i henhold til de nye kravene.

1.3.2 Utvikling etter dereguleringen – foreløpige erfaringer

Den nye taxireguleringen i Danmark har kun virket i et år, og det er naturligvis tidlig å vurdere virkningene av endringene som ble innført. Imidlertid finnes det enkelte kilder som kan gi noe innsikt i utviklingen etter dereguleringen. I juni i 2018 inviterte OECD en rekke land til å diskutere utfordringene med drosjenæringen og i den forbindelse leverte Danmark et notat som oppsummerer noen utviklingstrekk i det danske drosjemarkedet (Notat fra Danmark, 2018). Vi oppsummerer innholdet i notatet nedenfor:

I notatet sendt til OECD fremgår det at Uber trakk seg ut av det danske drosjemarkedet i april 2017, like etter at lovforslaget ble vedtatt. Uber begrunnet dette med at lovforslaget var mangelfullt og klaget særlig på opprettholdelsen av de tekniske kravene (taksameter, setesensorer, videoovervåking, etc.).

I 2016, før lovforslaget ble vedtatt og før Uber trakk seg ut av markedet, ble taxi-appen MOOVE¹ lansert av Dantaxi 4X48. Dette er den største og eneste nasjonale kjørekontor/taxisentral i Danmark. I følge konsernsjefen til Dantaxi 4X48 ble lanseringen av MOOVE bare muliggjort på grunn av endringene i forskriften, særlig avskaffelsen av geografisk begrensning og begrensning av antall lisenser. Det understrekes i notatet at MOOVE bare bruker lisensierte drosjesjåførere og at alle taxiselskaper kan knytte seg til MOOVE. Det ser imidlertid ut til at det kun er selskaper som allerede er tilknyttet Dantaxi 4X48 som er med.

Av notatet fremgår at MOOVE raskt ble populært blant kundene og nådde 100 000 nedlastinger i løpet av de første seks månedene, og plukket antakeligvis opp mange av Ubers tidligere brukere. Videre at MOOVE kontinuerlig utvider sin geografiske rekkevidde, og nå betjener et stort antall byer over hele Danmark.

¹ MOOVE beskrives som relativt lik Uber: den opererer med fastpris, prisen er kjent på forhånd og settes basert på korteste/raskeste rute og betalingen skjer gjennom appen, ikke til sjåføren direkte.

Selv om notatet beskriver at taximarkedet synes å ha funnet en måte å utvikle innovative løsninger som også oppfyller den nye drosjereguleringen, beskrives noen utfordringer med hensyn til konkurranse, effektivitet og utvikling av markedet:

MOOVE er tilknyttet de samme bestillingscentralene som også tilbyr («tradisjonelle») taxi-tjenester (for eksempel praiing og taksameter). Dette skaper en form for multikanal-virksomhet (omnichannel), skriver danskene i sitt notat til OECD. De forklarer det på følgende måte: «Siden taxioperatørene fortsatt må betale en avgift til den tilknyttede bestillingscentralen, som også må dekke kostnadene ved de tradisjonelle taxi-tjenestene, ser det ut til å påløpe noen ekstra kostnader som ikke ville vært tilstede ved en "ren" app-basert forretningsmodell. Dette kan potensielt føre til at kostnadseffektiviteten til MOOVE kan være dårligere enn f.eks. Ubers forretningsmodell.»

I notatet fra Danmark fremgår at overgangsperioden på tre år for antall lisenser kan være en etableringsbarriere for nye aktører og nye forretningsmodeller. Utfordringen som beskrives er at det kan være vanskelig å etablere seg i full-skala ettersom det utstedes forholdsvis få nye lisenser over en lengre tidsperiode. Overgangsperioden gir dermed etablerte aktører et konkurransefortrinn til å posisjonere seg i overgangsperioden og potensielt implementere ny teknologi som en app, og dermed bidra til å gjøre det vanskeligere for nye aktører i og etter overgangsperioden.

Erfaringer fra den første runden i 2018 viser at systemet er utsatt for hamstring (hoarding) av lisenser. Noen taxiselskaper, særlig de store etablerte aktørene, sendte bud på et stort antall lisenser og økte dermed sjansene for å vinne, samtidig som de visste at de kunne overføre overflødige lisenser til andre søkere etterpå. Dette kan også begrense konkurransen.

Det er etter vår kjennskap ingen studier som foreløpig, og på en systematisk måte, har undersøkt endringer i tilgjengelighet og priser i det danske taximarkedet etter dereguleringen. Berlingske Business skriver imidlertid at de har gjennomført en undersøkelse av prisene i København og at denne undersøkelsen indikerer større variasjon i prisene og til dels høyere priser i den danske hovedstaden enn før dereguleringen (Berlingske, 2018).

1.4 Finland

1.4.1 Ny regulering fra 1. juli 2018

Finland har nylig vedtatt å gjennomføre endringer i sin drosjeregulering og den nye loven trådte i kraft 1. juli 2018. Finland har tidligere hatt en lignende lovgivning som Norge med et system med behovsprøvde løyver. Formålet med reformen er å fremme nye forretningsmodeller og ivareta brukernes behov, gjøre markedsadgang enklere, bygge ned nasjonal regulering som begrenser konkurranse og redusere nivået av offentlig veiledning.

Det finske samferdselsdepartementet oppsummerer endringene på følgende måte (Liikenne- ja viestintäministeriö, Finland, 2017):

Kvalitetskrav

- Hvis prisen på turen kalkuleres ut fra tid eller distanse må kjøretøyet ha et taksameter (eller lignende innretning/enhet med måleegenskaper som tilfredstiller de «vanlige» standardene for måling og personvern)
- Sjøfører må fortsatt ha et drosjesertifikat, med krav om god helse og et godkjent rulleblad. Det blir innført strengere krav for rullebladet, ettersom de vil inkludere alle de samme lovbruddene som blir sjekket for personer som arbeider med barn.
- Sjøfører må ha førerkort for det aktuelle kjøretøyet og ha hatt førerkort klasse B i minimum 2 år.
- Sjøfører må ha bestått en test organisert av det finske transportsikkerhetsbyrået (Trafi).
- Eierne av drosjeløyvet må se til at sjøføren innehar de nødvendige språkferdighetene og muligheten til å hjelpe funksjonsnedsatte personer.
- Det åpnes for at biler som ikke er privateide også kan brukes til drosjetjenester. Ønsket er at etterspørsel, tilgjengeligheten til bilparken og kostnadseffektivisering vil definere kriteriene for hvilke biler som blir brukt i fremtiden.

Antallsbegrensning

- Den tidligere antallsbegrensningen av drosjeløyver avvikles, for at det skal bli lettere å få tilgang til drosjencæringen, og selskaper kan enklere utvide og diversifisere virksomheten sin.
- Det er ingen driveplikt, som kan resultere i at det i noen områder på gitte tidspunkter ikke finnes et drosjetilbud.

Operasjonelle krav

- Drosjeløyver vil fortsatt være påkrevd for alle profesjonelle persontransporttjenester, men drosjeløyvene vil være operasjonsspesifikke og gyldig for hele landet, ikke kjøretøyspesifikke.
- Selv om det er en god del aktører som er tilknyttet en sentral, er det imidlertid ikke en plikt.

Prisregulering

- De årlige maksimumsprisene vil bli fjernet, men prisen eller beregningsgrunnlaget for prisen må gis til kunden på forhånd.
- Trafi har mulighet til å påvirke prissettingsmekanismer ved å regulere hvordan priser blir kommunisert og ved å bestemme en maksimumspris som ikke kan overskrides uten at det er blitt inngått en avtale mellom partene.
- Trafi kan spesifisere en maksimumspris hvis prisene blir urimelig høye. Maksimumsprisene må i så fall revideres hvert år.

Implementering av regelverket

- Endringene ble vedtatt 24. mai 2017 og trådte i kraft 1. juli 2018, uten noen overgangsperiode.

1.4.2 Utvikling etter dereguleringen – foreløpige erfaringer

Reguleringen i Finland har kun virket i et halvt år og det er nødvendigvis for tidlig å få en god og fullstendig oversikt over virkningene av endringene som ble gjort. Det finske samferdselsdepartementet har imidlertid utarbeidet en rapport som kartlegger de foreløpige virkningene som følge av endringene (Liikenne- ja viestintäministeriö, Finland, 2018). Denne ble utgitt den 19. desember 2018.

I rapporten sammenlignes faktisk utvikling med den antatte utviklingen som ville ha skjedd uten forandring. I rapporten fremkommer det at det er utfordrende å evaluere virkningene etter så kort tid på grunn av lovens omfang og antall faktorer som er endret. Det er for eksempel mye relevant statistikk som fortsatt ikke er tilgjengelig. Videre, ettersom hovedformålet med lovgivningen har vært å støtte langsiktige forandringsprosesser, vil de endelige virkningene av den nye lovgivningen bli ytterligere studert i fremtiden. Det understrekes at det vil gjøres en mer fullstendig konsekvensanalysen av endringene i en sluttrapport i 2022.

I rapporten benyttes hovedsakelig eksisterende statistiske data om blant annet antall operatører, og volum og regional distribusjon av drosjeløyver og drosjesertifikat. Dette er data som er samlet inn av det finske transportsikkerhetsbyrået.

Videre ønsker myndighetene å vurdere dereguleringens innvirkning på utviklingen av drosjepriser. I henhold til lov om transporttjenester må det finske transportsikkerhetsbyrået overvåke endringer i prisnivået på drosjetjenester, og til dette formålet har det blitt opprettet en prisindeks for drosjepriser. I tillegg er det utført en egen prisundersøkelse for drosjepriser i boligområder. Her ble det samlet inn prisobservasjoner for 300 kommuner for tidsperioden oktober til november 2018.

Basert på de observasjonene som er gjort hittil så samsvarer de innledende virkningene av den nye regleringen med forventningene. Tilbakemeldinger fra operatørene ser ut til å indikere at reguleringen fremmer utvikling av nye tjenester og systemer. Av den foreløpige evalueringsrapporten fremgår det at det i dag er omtrent et dusin forskjellige taxiapplikasjoner på markedet. De fleste av dem er imidlertid kun tilgjengelige i hovedstadsregionen (Liikenne- ja viestintäministeriö, Finland, 2018).

Antallet bedrifter og sjåførere som arbeider i taxivirksomheten har økt. Etter dereguleringen har det blitt søkt om 4 500 nye drosjeløyver, og det er blitt utstedt over 3 000 nye drosjeløyver, noe som innebærer om lag 30 prosent økning i antall løyver. Før dereguleringen sank antall drosjeløyver stabilt fra år til år. Fra 2010 og frem til den nye reguleringen trådte i kraft sank antall drosjeløyver med omtrent 700. De fleste av de nye løyvene er utstedt til Helsinki-regionen, men antall løyver har også økt i hvert fylke. Antall løyver har økt i 223 kommuner og blitt redusert i 15 (Liikenne- ja viestintäministeriö, Finland, 2018).

I tillegg til et økt antall drosjeløyver har det vært en betydelig økning i antall drosjer. Spesielt økningen i antall drosjeautoriserte personbiler bidrar til dette. Den 30. september 2018 var det 11 158 drosjeautoriserte personbiler i Fastlands-Finland, som er 1 232 mer enn ved utgangen av 2017 (Liikenne- ja viestintäministeriö, Finland, 2018).

Endringer i tilgjengeligheten av drosjer kan på dette stadiet ikke estimeres nøyaktig på grunn av mangel på statistiske data. Nye utstedelser av drosjeløyver og økningen i antall biler registrert som drosje kan imidlertid tyde på at tilbudet som helhet øker. Løyvene er imidlertid ikke knyttet til en bestemt kommune og at tjenesten kan

tilbys fritt i hele Finland, så det kan tenkes at tilgjengeligheten har økt i noen områder og mindre i andre (Liikenne- ja viestintäministeriö, Finland, 2018).

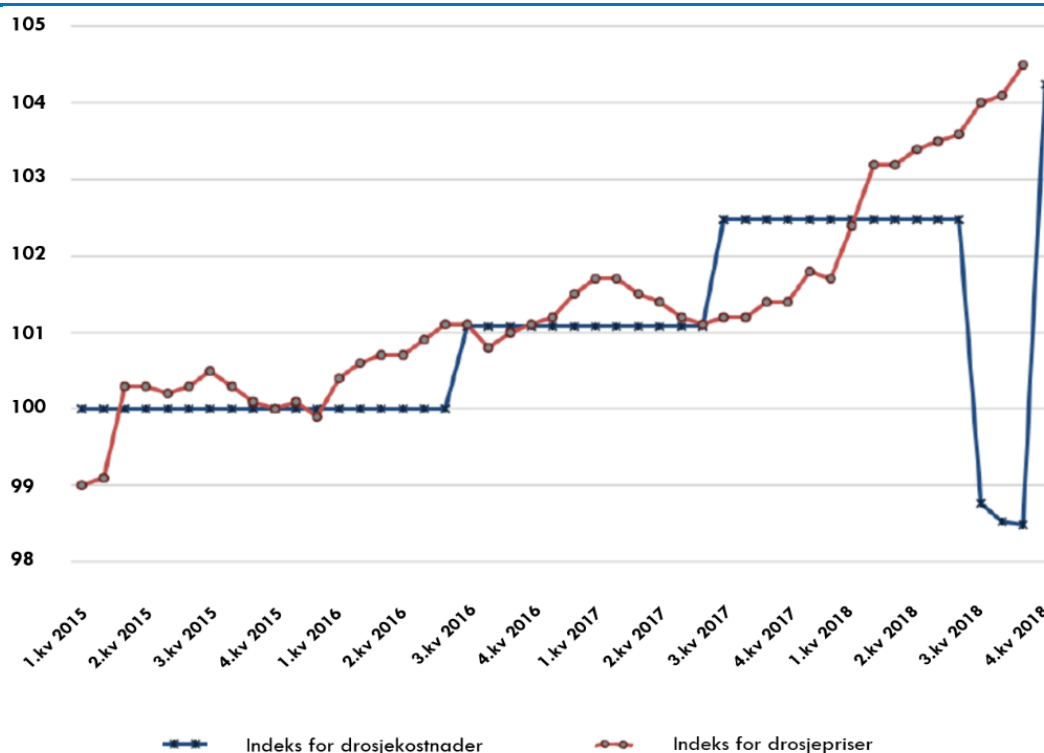
Prisene for drosjetjenester har svingt siden dereguleringen. I begynnelsen falt prisene omtrent 4%. Prisene har steget siden da og er nå i gjennomsnitt noen få prosent høyere enn før deregulering (Liikenne- ja viestintäministeriö, Finland, 2018). Prisnedgangen var høyest i Uusimaa, regionen som omfatter blant annet Helsinki, hvor de anslår at prisene falt med om lag 7% i juli.

Ifølge rapporten var prisene på drosjetjenester i oktober 2018 i gjennomsnitt 2,1% høyere enn de regulerte maksimumsprisene før ikrafttredelsen av de nye endringene. De største prisøkningene har funnet sted i regionene Päijät Häme, Uusimaa (hovedstadsregionen), Kymenlaakso og Kainuu. Ifølge undersøkelsen har prisene falt i syv av 25 provinser. Prisene har falt mest i Kanta-Häme og Sør-Karelen. Prisene har steget mer i landlige kommuner enn i tett befolkede kommuner.

Prismodellene ser ut til å ha blitt mer varierte. I oktober 2018 endret en rekke store drosjeoperatører «praie»-strukturen sin ved å senke de opprinnelige kostnadene, for så å introdusere tidsbaserte kostnader som typisk øker i perioder med etterspørselstopper. Mange selskaper tilbyr også fast-pris tjenester hvor kunden betaler på forhånd, før turen starter.

Figur 1 viser utviklingen av priser og kostnader for taxitjenester i perioden 2015 til 2018. Blå graf viser utviklingen i drosjeprisene, mens den røde viser utviklingen i en «kostnadsindeks» for drosjer. Vi ser betydelige utslag i drosjeprisene etter dereguleringen, der disse først synker for så å øke til et nivå som er høyere enn etter dereguleringen. Samtidig ser vi at det har vært en kontinuerlig økning i kostnadene gjennom hele perioden. I evalueringsrapporten trekkes den underleggende veksten i kostnader frem som en mulig forklaring til de økte prisene etter dereguleringen.

Figur 1: Utvikling i pris- og kostnadsindeks for drosjetjenester



Kilde: (Liikenne- ja viestintäministeriö, Finland, 2018)

I rapporten oppsummeres to spørreundersøkelser om kundenes oppfatning av drosjepriser utført av det finske transportsikkerhetsbyrået (Trafi): En fra sommeren 2017 og en fra høsten 2018.

- Undersøkelse sommeren 2017

- 47% av respondentene vurderte prisnivået til drosjetjenester til å være rimelig/greit.

- 2% av respondentene syns at prisnivået ganske rimelig (altså mer positiv til prisen enn de 47% over).
- **Undersøkelse høsten 2018 (etter dereguleringen)**
 - Andelen av respondenter som vurderte prisnivået til å være rimelig/greit økte til 59%.
 - Andelen som syns at prisnivået var ganske rimelig økte til 8%.

Videre utdyper rapporten mer om funnene i spørreundersøkelsen fra høsten 2018:

- **Undersøkelse høsten 2018**
 - 62 % av respondentene følte at de hadde tilstrekkelig med prisinformasjon.
 - 71 % av respondentene følte at de hadde god nok informasjon til å anslå prisen på drosjeturen.
 - Undersøkelsen viste også at respondenter klassifisert som «særskilte grupper» følte at de ble dårlig informert om prisen på drosjeturen.
 - 18 % av respondentene indikerte at dereguleringen bidro til å endre måten de sammenlignet drosjetjenester på, før de bestilte.
 - 35 % rapporterte at dereguleringen bidro til at pris ble et viktigere beslutningsgrunnlag for å ta drosje.
 - 4 % sa at de hadde økt bruken av fast-pris turer, og 2 % oppga at de hadde redusert bruken av fast-pris turer.

1.5 Sverige

1.5.1 Deregulering i 1990

Sverige deregulerte taximarkedet i 1990. Formålet med dereguleringen var å øke taxiernes forutsetninger for bedre service og tilgjengelighet, både geografisk og gjennom døgnet, å få økt konkurranse med rimeligere priser, å effektivisere oppdrags- og bestillingsvirksomheten, og å presse prisene for offentlig kjøp av taxireiser, for eksempel til transporttjenester, skoleskyss osv. Siden 1990 har alle som oppfyller kravene til å utføre yrket, fått adgang til markedet. Det er eksempelvis ingen restriksjoner på adgang til markedet gjennom for eksempel kvoter eller prisregulering.

I følge en rapport fra Nilsson, et al. (2013) og et notat fra Sverige til OECD i forbindelse med utredninger av konkurranseutfordringer i drosjenæringen kan endringene fra 1990 oppsummeres slik:

Kvalitetskrav

- Skjerpet kontroll for å sikre skattekontroll og sikkerhet for passasjerer:
 - Drosjesjåfører må ha en drosjesertifisering.
 - Drosjeselskapene må ha lisens for drosjetjenester.
 - Kjøretøy må oppfylle kravene til å bli godkjent som et drosjekjøretøy, for eksempel kravet av et taksameter og visning av en sammenlignende pris på utsiden av kjøretøyet.

Antallsbegrensning

- Den tidligere ordningen med behovsprøving ble fjernet og det ble innført fri etableringsrett.

Operasjonelle krav

- Tilknytningsplikten til en bestillingssentral ble fjernet.

Økonomisk regulering

- Prisreguleringen ble fjernet til fordel for fri prissetting.

Implementering av regelverk

- Endringene som er nevnt over ble innført i 1990.
- I 2018 vedtok Riksdagen innføringen av en ny kategori drosjevirkosomhet.

13. juni 2018 vedtok Riksdagen i Sverige (Riksdagen, 2018) at det skal innføres en ny kategori av drosjevirkosomhet som ikke behøver taksameter. Slike drosjer må i stedet være tilsluttet et bestillingssentral² og ha

² Med en **bestillingssentral** menes en virksomhet som består i å:

1. ta imot bestillinger og betalinger samt fordele oppdrag mellom innehavere av drosjeløyver, og
2. samle inn, lagre og dele data opplysninger om forhold som beskrevet i Taxitrafiklag (2012:211).

nødvendig utstyr for å formidle kjørerute, pris ol. Hensikten med endringen er å legge til rette for fremveksten av nye tekniske løsninger og forretningsmodeller uten å svekke mulighetene for skattekontroll eller sikkerheten til forbrukere og arbeidstakere. Lovendringene trer i kraft 1. september 2020 og 1. januar 2021.

Bestillingssentralen mottar og distribuerer ordrer for kjøreoppdrag til de sjåførene som er tilknyttet. Den som bestiller drosje, betaler alltid en fast pris og betalingen skjer til bestillingssentralen og ikke direkte i drosjen. Det er bestillingssentralen som er ansvarlig for å samle inn, lagre og dele opplysninger som Skatteverket trenger i skattekontrollen. Forslaget har med hensikt å sikre at drosjer uten taksametre kan drives på like vilkår som de med taksametre, uten at det går på bekostning av skattekontrollen.

Det svenske Skatteverket skriver i sitt høringsvar (Skatteverket, 2017) at de er positive til endringene og forslaget om at en ny kategori for persontransport skal innføres uten obligatoriske taksameterkrav. De mener at forslaget styrker Skatteverkets muligheter til skattekontroll av taxibransjen. Skatteverket mener reformen om den nye loven om bestillingssentraler og tømmeentraler (redovisningscentraler) ³ medfører at selskaper i taxibransjen behandles likt ut fra et skattekontrollsperspektiv.

1.5.2 Utvikling etter dereguleringen

Siden taximarkedet ble liberalisert i 1990 har det totale antall drosjer økt. Situasjonen om tilgjengelighet varierer imidlertid sterkt over hele landet. Mens det er tegn på for mange drosjer i Stockholm, kan det være et underskudd på drosjer i andre deler av Sverige. I Stockholm er det registrert 3 drosjer per 1000 innbyggere, mens fylket med laveste drosjetetthet hadde kun 0,8 registrerte drosjer per 1000 innbyggere. Fylket med nest høyest tetthet har 1,9 drosjer per 1000 innbygger (Notat fra Sverige, 2018).

Mens antall drosjer har økt siden dereguleringen 1990, er antall drosjeselskaper redusert siden 2000. Endringen i markedsstrukturen innebærer en vekst i større selskaper og en reduksjon i selskaper med få biler. Likevel er drosjeselskaper generelt små, og derfor har fusjoner og oppkjøp innen drosjebæringen ikke vært gjenstand for fusjonskontroll i samsvar med konkurranseloven (Notat fra Sverige, 2018). Det er også tegn til en konsolidering blant bestillingssentralene. Et eksempel er Cabonline-gruppen, eid av et investeringsselskap, som inkluderer et stort antall bestillingssentraler enten som datterselskaper eller egne merkevarer.

Et annet tegn på konsolidering av markedet er fremveksten av landsomfattende «meta-bestillingssentraler» som er større betalingsentraler hvor andre bestillingssentraler er tilknyttet for å kunne tilby en landsomfattende tjeneste. For tiden er det to slike landsomfattende meta-bestillingssentraler: Sverigetaxi, eid av Cabonline-gruppen, og Svea Taxi Allians i Taxi Stockholm-gruppen.

Nilsson, et al. (2013) viser i sin rapport til at dereguleringen har medført at prisene på private drosjereiser har steget mer enn konsumprisindeksen. I perioden 1997-2007 var den gjennomsnittlige årlige prisøkningen på nesten fire prosent, mot en årlig vekst i KPI på 2 prosent i samme periode. Økningen i antall kjøretøy i samme periode, justert for befolkningsøkningen, var på 22 prosent.

Ifølge Nilsson, et al (2013) har imidlertid produktet drosjereiser endret seg, først og fremst gjennom at ventetiden har blitt redusert. Samtidig har produktiviteten minsket, noe som i stor grad er et resultat av flere biler. Det er ifølge Nilsson et al. (2013) ikke gjort noen utredninger av de samlede effektene av lavere produktivitet, høyere priser og bedre tilgjengelighet. De mener imidlertid at mye taler for at nettoytten er positiv pga. av de kostnadene kundene påføres når de må vente.

³ Med en **tømmeentral** menes en virksomhet som består i å motta, lagre og dele data overført fra taksametre.

2. Oppsummering av funn og overførbarhet til Norge

I dette kapitlet gir vi først en kort oppsummering av funn og innsikt fra litteraturstudien – både vurderingene som gjøres der knyttet til behovet for regulering av drosjemarkedet og erfaringer og virkninger av deregulering. Videre vurderer vi mulig overføringsverdi til Norge, og drøfter særlig enkelte viktige forhold som kan være annerledes ved en deregulering her, og som kan ha betydning for utfallet. Til slutt drøfter vi den planlagte innretningen av forslaget til ny regulering i lys av funnene i litteraturstudien.

2.1 Oppsummering av funn – behovet for regulering av drosjemarkedet

I Tabell 2 oppsummerer vi innsikten fra litteraturstudien knyttet til behovet for å regulere drosjemarkedet, og effektiviteten av ulike former for regulering av drosjemarkedet.

Tabell 2: Behovet for regulering av drosjemarkedet

Adgangsregulering	<ul style="list-style-type: none">· Overvekt av studier konkluderer med at det ikke er grunnlag for adgangsregulering· Vurderes å være svært inngripende virkemiddel som reduserer konkurranse og velferd· Mer effektive virkemidler kan sikre tilbud og avhjelpe andre utfordringer
Prisregulering	<ul style="list-style-type: none">· Delte meninger om behovet for prisregulering og ulik praksis mellom landene· Mulig overvekt som anbefaler en form for regulering, spesielt i en overgangsperiode· Virkemidler som er relativt lite inngripende foretrekkes på lang sikt· I den grad makspriser skal brukes bør de settes relativt høyt («caps»)/pristak
Kvalitetsregulering	<ul style="list-style-type: none">· Konsensus for opprettholdelse/styrking av kvalitetskrav til fører og kjøretøy· Kan være særlig viktig ved opphevelse av adgangsregulering· Kravene bør revideres i takt med innovasjon
Konkurranseregulering	<ul style="list-style-type: none">· Mulig økt behov for håndhevelse av konkurranseregulering på lenger sikt· Stordriftsfordeler, nettverkseffekter og nye, effektive formidlingsløsninger kan legge til rette for at markedet domineres av store aktører, og øke risiko for prissamarbeid og utnyttelse av en dominerende stilling

Som vist i tabellen synes det å være en overvekt av studier som taler for en opphevelse av **adgangsregulering** i drosjemarkedet, spesielt av nyere litteratur. Det teoretiske grunnlaget for slik regulering er til dels tilbakevist, og eventuelle gjenstående markedssvikter avhjelpes til dels gjennom ny teknologi. Videre vil det uansett være vanskelig å regulere seg frem til et optimalt tilbud. I den grad det vil oppstå utfordringer i et marked med fri adgang, kan dette avhjelpes på mer effektive måter. Eksempelvis kan spesifikke tjenester som ikke tilbys i det frie markedet løses gjennom innkjøp eller subsidier, som innebærer lavere kostnader/nyttetap for forbruker. Vi ser også en bevegelse mot deregulering av adgangsbegrensningen i mange land.

Når det gjelder behovet for **prisregulering**, er det delte meninger blant økonomene, og svært ulik praksis mellom landene. Det teoretiske grunnlaget for prisregulering er til stede, i alle fall i enkelte markedssegmenter, men sannsynligvis i mindre grad ettersom ny teknologi for prissammenlikning tas i bruk og et større antall turer er forhåndsbestilt (via app) fremfor praiet. Det finnes ulike former for prisregulering – fra mindre til mer inngripende, og det synes å være relativt stor oppslutning om de minst inngripende formene som en plikt til å opplyse om pris på forhånd. Når det gjelder maksprisreguleringer, synes det å være en overvekt som anbefaler/ praktiserer prisregulering også ved deregulering av antallsbegrensningen. Dette kan dempe en eventuell prisoppgang og prisdifferensiering etter deregulering. Avhengig av design vil dette kunne redusere effektiviteten i markedet, men beskytte forbrukerne, og spesielt de som ikke kan utnytte seg av den nye teknologien eller som fortsatt praiet taxi. Dersom slik regulering innføres, anbefales det å sette et relativt høyt pristak for å redusere risiko for koordinering og åpne for dynamisk prising og effektiv markedsklarering. Videre er det enighet om at behovet for maksprisregulering er større i praimarkedet enn i bestillingsmarkedet.

Det er stor konsensus om behovet for **kvalitetsregulering** i drosjemarkedet. Dette fremstår minst like viktig, eller viktigere etter en opphevelse av adgangsbegrensningen i markedet. Det teoretiske grunnlaget for slik regulering er fortsatt til stede, ettersom det er viktige forhold ved taxitjenestene som forbrukeren ikke kan observere og dermed ikke kan ta hensyn til i valget av drosjetjenester. Dette gjelder også i nyere tid med ny teknologi, selv om enkelte funksjoner i nye drosjefordlingsløsninger kan bidra til å bedre informasjonstilgangen og muligheten til å vurdere kvaliteten på et tilbud. I nyere litteratur legges det vekt på at krav bør revideres for å utnytte fordelene som ny teknologi bringer med seg og for å ikke forhindre innovasjon og utvikling av tilbud med ulik kvalitet (som etterspørres). Alle kvalitetskrav vil utgjøre en form for barriere i markedet, men kan samtidig brukes som instrument for å få et passende/ønsket tilbud ved bortfall av adgangsreguleringen.

I nyere litteratur pekes det på muligheten for at det oppstår enkelte konkurransemessige utfordringer og blir et økt behov for håndhevelse av **konkurranselovgivning** fremover, med fremvekst og utbredelse av ny teknologi og nye forretningsmodeller. Bakgrunnen er at kombinasjonen av enkelte markeds karakteristika i drosjemarkedet (stordriftsfordeler og nettverkseffekter), og effektiviteten til nye formidlingsløsninger som vokser frem, legger til rette for utvikling av store dominante aktører i markedet. På sikt kan dette skape økt risiko for prissamarbeid, eller utnyttelse av dominerende markedsposisjon, eksempelvis gjennom utnyttelse av «big data» til prisdifferensiering på kundenivå.

2.2 Oppsummering av funn – erfaringer med og virkninger av deregulering

Tabell 3 oppsummerer innsikten fra litteraturstudien når det gjelder erfaringer med og virkninger av deregulering av drosjemarkedet i andre land.

Tabell 3: Oppsummering av erfaringer med og virkninger av deregulering i andre land

Tilgjengelighet	<ul style="list-style-type: none"> Økt tilbud og redusert ventetid når adgangsbegrensning oppheves Størrelsen på effekten avhengig av hvor stram opprinnelig regulering har vært Økningen har gjerne kommet som nyetableringer i primærmarkedet, eller utvidelse av eksisterende aktører i bestillingsmarkedet I nyere tid også etablering av nye typer tilbydere der reguleringen åpner for det Tilbudøkningen har gjennomgående vært større i byene enn i distriktene
Pris	<ul style="list-style-type: none"> Blandede effekter på priser, og avhengig av om prisregulering beholdes eller ikke Mulig tendens til oftere økning i priser der prisregulering er opphevet (men usikkert) Mer differensierte priser mellom områder og tidspunkter – innslag av dynamisk prising Størst prisøkning/minst prisnedgang i distriktene/områder med lavere konkurranse
Kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> Ingen konsensus Større differensiering av tilbudet, men laveste kvalitet avhengig av regulatoriske krav Bedre og mer praktiske bestillingsløsninger
Sikkerhet	<ul style="list-style-type: none"> Ingen konsensus Applikasjoner inneholder mekanismer som ivaretar noe, men også behov for regulatoriske krav til sjåfør og kjøretøy Noen utfordringer knyttet til sikkerhet er generelle og ikke direkte knyttet til regulering av markedsadgangen
Innovasjon	<ul style="list-style-type: none"> Deregulering som bidrar til økt etablering og konkurranse bidrar også til innovasjon Graden av innovasjon avhengig av i hvilken grad nye aktører slipper til i markedet Nye aktører bringer inn ny teknologi som kan forbedre tilbudet, og bidrar til at etablerte aktører også fornyer seg og utvikler konkurransedyktige løsninger

Litteraturgjennomgangen har vist oss at erfaringene med deregulering av drosjemarkedene har vært varierende, noe som også følger naturlig av forskjellene i opprinnelig regulering, innholdet i reformene, og konteksten for dereguleringen. De fleste land som har deregulert sine markeder gjorde dette før utbredelse av smart-teknologi

og app-baserte formidlingsløsninger, og effektene av deregulering i dag synes å være noe annerledes, gitt at reguleringen åpner for denne type løsninger. Fremveksten av ny teknologi og inntreden av nye aktører og forretningsmodeller synes videre å ha gitt et nytt momentum for deregulering av drosjemarkedene, og det er en tendens til at flere land velger å oppheve adgangsbegrensningen i sine markeder.

Et gjennomgående funn er at **tilgjengeligheten** av drosjetjenester stort sett har økt og at ventetider er redusert. Mange steder har det blitt en betydelig økning i tilbudet, spesielt i byene og på viktige knutepunkter. Dette gir velferdsgevinster for storparten av kundene. Det kan imidlertid være en mindre økning eller også reduksjon av tilbudet i distrikter/grisgrendte strøk. Studiene vurderer i stor grad tilgjengelighet basert på antall løyver eller drosjer, og belyser i liten grad hvordan tilgjengeligheten er på uattraktive tidspunkt/steder. Dette er altså generelt mindre omtalt i litteraturen, men er i fokus for evalueringer av reguleringen i de nordiske landene. Teoretiske studier peker på at ny teknologi kan bidra til å avhjelpe markedssvikter, sikre en bedre match mellom tilbud og etterspørsel og også et bedre tilbud i distriktene. Det er imidlertid lite erfaringsgrunnlag knyttet til dette, og sannsynligvis ikke slik at ny teknologi i alle tilfeller kan oppveie for effekten av bortfall av driveplikten.

Noen ganger har en deregulering ført til så stor etablering i drosjenæringen, og særlig i praimarkedet, at det har bidratt til kødannelser, utslipp og kaos i byene. Slike er i en del tilfeller midlertidige der tilbudet først øker mye for så å falle, men at det stabiliserer seg på et høyere nivå enn tidligere. Slike erfaringer er også relativt gamle, fra en tid da praimarkedet var et større og et mer betydelig segment enn i dag, og før utbredelsen av effektive app-baserte bestillingsløsninger som gir bedre informasjon om tilbud og etterspørsel til enhver tid og på ethvert sted.

Nyere erfaringer fra nordiske land tilsier også at utformingen av reguleringen vil ha betydning for hvilke typer aktører som kommer inn som nye tilbydere i markedet. Jo flere tekniske krav til spesifikk innretning i drosjene, og jo strengere løyvekrav, jo større sannsynlighet for at veksten i tilbudet vil bestå av aktører som er relativt like eksisterende aktører.

Litteraturen gir ikke et entydig svar på hvordan **prisvirkningene** av en deregulering vil være. Prisene kan falle, særlig i attraktive delmarkeder, men ikke nødvendigvis. Noen ganger har prisene økt etter deregulering, og da gjerne mer i distriktene enn i byene. Et gjennomgående funn er at deregulering fører til mer differensiering av priser både mellom ulike områder, ulike tidspunkter og ulike tilbydere. Dersom reguleringen også legger til rette for nye tjenestetilbydere, er det større innslag av dynamisk prising. Prisvirkningene er videre avhengig av om prisregulering også oppheves og hvor stram denne var tidligere. Noen studier indikerer at prisøkninger har vært mindre i land som har valgt å beholde prisreguleringen.

Ser vi effektene på tilbud og pris i sammenheng, kan det se ut til at velferdsgevinsten som følger av en deregulering i stor grad tas ut gjennom økt tilbud og redusert ventetid fremfor en prisreduksjon på tjenestene. Dette kan være en naturlig likevekt i markedet, da verdien av/etterspørselen etter drosjetjenester synes å være en funksjon av blant annet ventetid. Det vil si at et økt tilbud av drosjetjenester i seg selv bidrar til å øke verdien av, og etterspørselen etter, drosjetjenester. Litteraturen indikerer at myndighetene, ved å beholde en prisregulering (som binder) kan sørge for at mer av velferdsgevinsten tas ut i form av redusert pris og mindre gjennom et økt tilbud. Dette vil imidlertid redusere den totale effektiviteten og velferdsgevinsten knyttet til en deregulering.

Litteraturen gir ikke entydige svar hva gjelder effekt på **kvalitet** og **sikkerhet**. Det er som beskrevet stor konsensus om at kvalitetskrav til sjåførere og kjøretøy er avgjørende for å sikre tilfredsstillende kvalitet og sikkerhet, og at kravene som stilles vil være avgjørende for nivået på dette. Nyere litteratur peker på at funksjonaliteten i enkelte av de nye taxi-appene, som blant annet gir mulighet for å velge tjenester med ulik kvalitet (lav- til høypristilbud), lese/gi tilbakemelding på sjåføren, og å akseptere eller ikke akseptere en spesifikk sjåfør, oppleves å ivareta en del av disse aspektene for kunden. Samtidig påpekes det at dette ikke kan erstatte enkelte direkte kvalitetskrav som bør stilles til sjåfør og kjøretøy (forsikring, sertifikat, vandel etc). Ulike studier nevner eksempler der passasjerer har rapportert overgrep eller andre ubehagelige episoder, men det synes å være lite grunnlag for å tilskrive dette til en deregulering (dette har skjedd både i regulerte og deregulerte markeder).

Deregulering av drosjemarkedet legger til rette for økt etablering, og gjennom dette potensial for en mer velfungerende konkurranse og **innovasjon** i tjenestetilbudet. Noen studier indikerer imidlertid at for å realisere potensialet for innovasjon og utvikling er det avgjørende at dereguleringen går langt nok – i den forstand at den også legger til rette for at nye typer aktører slipper til i markedet. Et nærliggende eksempel som illustrerer dette er forskjellene i regulering og (foreløpig) utfall i Danmark og Finland. I Danmark er det stilt relativt strenge

tekniske krav til kjøretøy og det er gjennomført en gradvis utrulling av reformen, noe som synes å favorisere de etablerte aktørene. I Finland stilles derimot få tekniske krav til innretning i bilene og det ble gjennomført en full utrulling av reformen ett år etter vedtak. Dette synes å ha ført til større inntreden av nye aktører og forretningsmodeller, og potensielt en bedre mulighet til å høste gevinstene av ny teknologi i markedet.

Funnene fra litteraturstudien kan også benyttes til å predikere noen **omfordelingseffekter** av en deregulering. For etablerte tilbydere av drosjetjenester, og spesielt løyvehaverne, kan lønnsomheten falle. Det vil også være en omfordelingseffekt mellom tradisjonelle aktører til mer innovative og kostnadseffektive aktører som kaprer en større del av markedet. Bortfall av driveplikt og heltidserverv gir imidlertid mulighet til å bedre tilpasse tilbudet og tidsbruken til etterspørselen og eventuelt kombinere drosjevirkosomhet med annet inntektsbringende arbeid. På etterspørselssiden vil kunder som reiser fra attraktive steder på attraktive tidspunkt få et bedre tilbud og muligens bedre priser, mens kunder i de mindre attraktive segmentene kan oppleve et dårligere tilbud og potensielt høyere priser enn i et regulert marked (med driveplikt og antallsbegrensning). Selv om kundekollektivet får høyere velferd, kan det altså være grupper som får et betydelig dårligere tilbud. Denne type virkninger er nærmere behandlet i Oslo Economics (2018). I samme rapport drøftes også sikringstiltakene som er foreslått i ny regulering i Norge og som vil kunne brukes som instrument for å sikre et tilbud i områder der et deregulert marked ikke leverer dette, og dermed redusere denne type omfordelingsvirkninger. Videre gjennomgås sannsynlige virkninger for næring og myndigheter.

2.3 I hvilken grad kan innsikten fra litteraturen ha overføringsverdi ved deregulering av drosjemarkedet i Norge?

Det er grunn til å tro at en del av de vurderingene og erfaringene som er oppsummert ovenfor også vil være gyldige ved en norske deregulering. Det er samtidig flere grunner til å være varsom med å direkte overføre erfaringene fra andre land til Norge. I det videre vil vi belyse noen viktige aspekter som kan innebære at erfaringene fra litteraturen ikke nødvendigvis vil være de samme i Norge:

Som vi beskriver innledningsvis er mye av erfaringsgrunlaget hentet fra land som deregulerte sine drosjemarkeder i en annen tid, før teknologi som smarttelefoner og app-baserte tjenester var utbredt eller eksisterte. Utbredelsen av denne type tilbud og løsninger vil sannsynligvis ha betydning for effektene av en deregulering, og er ikke nødvendigvis reflektert i eksisterende litteratur. Samtidig gir også de gamle studiene relevant innsikt i fundamentale karakteristika ved drosjemarkedet og vurderinger knyttet til grunnlaget for regulering (markedssvikter) som også er gyldige i dag. Studiene gjør oss også oppmerksomme på mulige virkninger av reform, hvilke utfordringer som har oppstått ulike steder og mulige avhjelpende tiltak som er iverksatt ulike steder.

Det er imidlertid viktig å ha med seg at ny teknologi kan bidra til å avhjelpe tradisjonelle markedssvikter i drosjemarkedet, slik at virkningene av deregulering, og behovet for avhjelpende tiltak, kan ventes å bli noe annerledes enn i dag. Den nyeste litteraturen belyser dette, men det er foreløpig få empiriske studier som beskriver effektene av deregulering i nyere tid der ny teknologi har fått spille en rolle. I denne sammenheng vurderer vi at de foreløpige erfaringene fra Finland sannsynligvis vil være de som er mest overførbare til Norge. Bakgrunnen er at forslaget til ny regulering i Norge har store likhetstrekk med den nye finske reguleringen, landene har mange likhetstrekk i utgangspunktet og dereguleringen i Finland har skjedd nylig. Ulempene er at vi foreløpig bare har én studie å støtte oss til og at denne kun kan belyse kortsiktige virkninger av reguleringen.

Et annet aspekt det er viktig å ha med seg i en vurdering av overførbarhet er at det er stor variasjon i hvordan drosjereguleringer har vært utformet i utgangspunktet, og hvordan deregulering er gjennomført i ulike land. Deregulering kan eksempelvis innebære både fjerning av adgangsbegrensning og prisregulering, eller kun en av delene. Videre vil effektene av deregulering avhenge av hvor «stram» reguleringen har vært i utgangspunktet. I byer/land hvor antallsbegrensning og/eller prisregulering har vært strengt praktisert, vil forventet effekt av et frislipp være større. I Norge kan det eksempelvis tenkes at effekten på tilbud og pris av deregulering vil variere mellom løyveområder, avhengig av hvordan løyvemyndigheten praktiserer gjeldende behovsprøving og avhengig av om området er underlagt Konkurransetilsynets prisregulering.

Norge er også et langstrakt og tynt befolket land sammenliknet med andre land som har deregulert sine drosjemarkeder. Videre har vi drevet en aktiv distriktspolitikk og har en befolkning i distriktene som vi ønsker å ivareta. En viktig begrunnelse for å opprettholde en drosjeregulering i Norge har vært å sikre tilgjengelighet av drosjetjenester i hele landet, på alle tider av døgnet. Dette er et aspekt ved drosjereguleringen som i mindre grad er belyst i internasjonal litteratur. Det kan altså tenkes at enkelte virkninger av deregulering – og da særlig

et potensielt dårligere tilbud i distriktene – vil være en særskilt utfordring her, eller en virkning som vil vektlegges i større grad enn i andre land. Vi ser imidlertid at også Finland og Danmark legger opp til å evaluere særskilt hvordan dereguleringen har effekt på virkningene i distriktene.

Det vil også være andre forhold som påvirker virkningene av en deregulering. Konjunkturer og andre makro-økonomiske forhold vil for eksempel ha betydning for både tilbud og etterspørsel i markedet. Eksempelvis kan prisendringer i drosjemarkedet komme som følge av endringer i reguleringen, eller som følge av generell prisstigning og økte lønninger i Norge. Videre kan nivået på arbeidsledigheten ha betydning for den potensielle størrelsen på tilbudssiden i markedet. Noen av de tidligere erfaringene med en stor overetablering i drosjemarkedet har skjedd i nedgangstider som i Den store depresjonen på 20-tallet og i etterkant av finanskrisen i 2008 – og vil ikke være spesielt representative ved prediksjoner av forventede effekter av deregulering i Norge i dag. Norge har også en stor digital befolkning sammenliknet med mange andre land. Dette kan ha betydning for gjennomtrengningen og utbredelsen av ny teknologi og i hvilken grad dette kan avhjelpe markedssvikt knyttet til asymmetrisk informasjon.

For å oppsummere er det flere årsaker til at en deregulering kan utspille seg noe annerledes i Norge i dag enn i andre land opp gjennom historien. Den viktigste grunnen er nok at ny teknologi vil kunne spille en viktig rolle, og til dels endre markedets fungering enn ved tidligere dereguleringer av drosjemarkeder. Imidlertid mener vi at mange av erfaringene fra andre land kan ha relevans, og kan kaste lys over hvilke virkninger som kan oppstå ved opphevelse av behovsprøvingen av løyver, og hva slags støttende regulering som kan være hensiktsmessig for å avhjelpe eventuelle utilsiktede virkninger. Videre kan den nyeste litteraturen også gi noe erfaringsgrunnlag med tanke på hvilken rolle ny teknologi kan spille i et deregulert marked, og hvordan reguleringen kan innrettes for å legge til rette for, eller forhindre, utvikling og etablering av nye typer aktører og tjenestetilbud.

2.4 Forslaget til ny drosjeregulering i lys av funnene fra litteraturstudien

I det videre vil vi beskrive hvordan vi oppfatter at vurderingene og erfaringene i litteraturen kan belyse ulike aspekter ved den foreslåtte reguleringen⁴ av drosjemarkedet i Norge. Overordnet er vår vurdering at innsikten fra litteraturen gir støtte til hovedgrepene i forslaget til ny regulering. Dette inkluderer opphevelse av behovsprøvingen og av operasjonelle krav som følger av driveplikten⁵, samtidig som viktige kvalitetskrav til sjåfør og kjøretøy består. Implementeringsstrategien som er planlagt synes også å være fornuftig når vi ser til erfaringer fra andre land. Det er mer usikkert om litteraturen kan understøtte foreliggende forslag til maksimalprisregulering. Erfaringer med opphevelse av sentraltilknytningsplikt, eller liknende, er i liten grad belyst i litteraturen, og ulike land har valgt ulike løsninger for å ivareta funksjonene som sentralene har i Norge i dag.

2.4.1 Opphevelse av behovsprøvingen av antall løyver

Hovedgrepet i forslaget til ny drosjeregulering er en opphevelse av antallsbegrensningen av løyver og den tilhørende driveplikten. Som vi har beskrevet tidligere er vår oppfatning at hovedvekten av litteraturen, og spesielt den av nyere tid, konkluderer med at det ikke er grunnlag for adgangsbegrensning i drosjemarkedet og at en opphevelse av slik regulering vil gi et vesentlig bedre tilbud til flertallet av kundene og betydelige velferdsgevinster. Det foreliggende forslaget om å fjerne behovsprøvingen av antall løyver synes dermed å være i tråd med disse anbefalingene.

Selv om opphevelse av antallsbegrensningen predikeres å gi et mer effektivt marked og fordeler for flertallet av kundene, er erfaringene at det også oppstår noen omfordelingsvirkninger ved en deregulering, eksempelvis ved en relativ prisoppgang og/eller reduksjon av tilbudet i distriktene i forhold til i byene. Risiko for bortfall av tjenestetilbudet i enkelte områder eller markeder er også en potensiell problemstilling som er mindre omtalt i internasjonal litteratur, men som kan være av særlig betydning her i Norge. For å unngå et slikt uønsket utfall er det i forslaget til ny regulering åpnet for at fylkeskommunene kan tildele eksklusive driftsretter til aktører i kommuner med færre enn 20 000 innbyggere og 80 innbyggere per km². Slike eksklusive driftsretter vil innebære en adgangsbegrensning på samme måte som en behovsprøvet løyveordning, men vil være et mer målrettet tiltak som har et begrenset virkeområde og ikke vil påvirke flertallet av kundene i drosjemarkedet. I den grad litteraturen drøfter behovet for å sikre leveranse av spesifikke drosjetjenester (men da særlig i forbindelse med tilrettelagt tilbud til funksjonshemmede etc.), anbefales innkjøp eller subsidier, som anses som et

⁴ I det videre vil vi vise til endringsforslaget slik det foreligger i høringsnotat av 1. oktober 2018 (Samferdselsdepartementet, 2018)

⁵ Eksempelvis krav om tilgjengelighet, heltidserverv, løyvedistrikt, kjøreområder, stasjoningssted etc.

mer effektivt virkemiddel enn adgangsbegrensning. Virkningene av tildeling av eneretter er nærmere diskutert i Oslo Economics (2018).

2.4.2 Fortsatte kvalitetskrav til fører og kjøretøy

Det vi i litteraturgjennomgangen har omtalt som kvalitetskrav omfatter ulike krav til fører og kjøretøy. I forslaget til ny drosjeregulering i Norge legges det opp til å videreføre dagens krav til kjøreseddel for fører av drosjen, og herunder kravene til vandel, helse og 20 års aldersgrense. Det foreslås at kravet om kjentmannsprøve oppheves, men det innføres et krav til fagkompetanse for utstedelse av kjøreseddel, med eksamen hos Statens Vegvesen. I forslaget ligger også et krav til taksameter som skal gjelde inntil det eventuelt konkluderes med at innføring av teknologinøytrale funksjonskrav kan ivareta de hensyn som taksameteret gjør i dag. Det foreslås at kjøretøy skal være merket med løyvenummer på utsiden når de benyttes som drosje. Forslaget legger opp til at krav til taklykt fjernes, men at kun drosjer med taklykt vil ha tilgang til kollektivfeltet.

Litteraturgjennomgangen viser med tydelighet at fastsettelse og håndhevelse av kvalitetskrav er viktig, og kan bli viktigere når antallsbegrensningen oppheves. Samtidig understrekes det at alle former for kvalitetskrav utgjør etableringsbarrierer og dermed vil være bestemmende for tilbudet. Innsikten fra litteraturen kan ikke gi oss konkrete svar på hvilke kvalitetskrav som bør og ikke bør stilles til drosjevirkksomheten i Norge, og om forslagene i foreliggende høringsdokument er hensiktsmessige. Fastsettelsen av kvalitetskrav kan også benyttes som et instrument for å regulere adgangen til markedet noe, i fravær av en behovsprøving. Hva som vil være rett nivå og riktig innretning av kvalitetskrav vil dermed avhenge av hva som er målsetningene med reformen og særlig da avveiningen mellom å sikre drosjetjenester av en viss kvalitet og å åpne markedet for flest mulig potensielle tilbydere.

Som tidligere beskrevet tilsier særlig erfaringene fra Danmark og Finland, at utformingen av kvalitetskrav vil ha stor betydning for muligheten til etablering av nye aktører og forretningsmodeller. Eksempelvis synes det å være en større inntreden av nye aktører i Finland, hvor det er stilt få detaljerte tekniske krav til kjøretøy, enn i Danmark hvor det er krav om taksameter, setefølere og videoovervåking. Basert på dette er vår vurdering at innslaget av nye aktører og forretningsmodeller vil være større i Norge dersom det lykkes Samferdselsdepartementet å erstatte dagens krav om taksameter med et teknologinøytralt krav om registrering og eventuelt rapportering av nødvendige data. Spørsmålet utredes for tiden av en arbeidsgruppe som ledes av Justervesenet.

2.4.3 Prisregulering

Når det gjelder prisregulering er det som beskrevet mindre konsensus i litteraturen og svært ulik praksis i ulike land. OECD diskuterer fordeler og ulemper med prisregulering både i rapporten fra 2007 og 2018, og konkluderer med at det kan være behov for en viss prisregulering for å beskytte forbrukere mot svært høye priser. Bakgrunnen er at asymmetrisk informasjon fortsatt kan være en utfordring i enkelte deler av markedet. Det pekes spesielt på praimarkedet, og at enkelte kundegrupper i bestillingsmarkedet ikke benytter ny teknologi til å få informasjon om priser på drosjetjenestene. Et relevant spørsmål er om Norge, med en stor digital befolkning, vil ha mindre utfordringer med dette enn andre OECD-land. Vår vurdering er at dette nok kan være tilfelle, men at det fremdeles vil finnes markedssegmenter hvor kunden i praksis har liten mulighet til å vurdere prisene før turen er avsluttet.

Prisregulering kan innebære så mangt; blant de mindre inngripende variantene er krav om prisopplysning og merking, krav om å gi bindende fastpristilbud og spesifikke krav til prisstruktur for å sikre sammenliknbarhet. Mer inngripende virkemidler er ulike former for maksimalpriser. Vår forståelse av blant annet OECDs anbefalinger er at de mindre inngripende variantene av prisregulering er å foretrekke på lang sikt (eks. krav om prisopplysning før turen starter), men at det i en overgangsperiode også kan være behov for å fastsette et pristak for å beskytte mot de høyeste pristoppene/mest uheldige utfallene i enkelte deler av markedet. OECD understreker imidlertid at et slik pristak bør settes relativt høyt for å minimere effektivitetstap og risiko for koordinering rundt disse. Samtidig vil fastsettelse av prisen måtte innebære en avveining mellom hensynet om å beskytte forbrukeren og hensynet til å gi mulighet for effektiv prising og markedsklarering.

Etter vår oppfatning er gjeldende krav til prisopplysninger for drosjetjenester i prisopplysningsforskriften⁶ et eksempel på en «light-handed» prisregulering som har støtte i litteraturen. Ved fjerning av behovsprøvingen og

⁶ I Norge ble prisopplysningsforskriften § 25d. om prisopplysning ved drosjetjenester tilføyd ved forskrift av 20. juni 2018. Her fremgår at tilbyder av drosjetjenester skal gi forbrukeren et pristilbud (totalpris) før de inngår avtale om transport, og at forbrukeren kan betale den laveste totalprisen av pristilbudet, en fastpris som eventuelt tilbys på strekningen og parallelltaksten med eventuelle tillegg.

sentraltilknytningsplikten kan det imidlertid bli viktigere å faktisk håndheve denne forskriften.⁷ Som vi blant annet beskriver i Oslo Economics (2018) åpner dereguleringen for et økt tilbud fra enkeltstående drosjeaktører, som i noen tilfeller kan tenkes å ha kortsiktige insentiver og en forretningsmodell som, i verste fall, handler om å «lure kunden». Imidlertid vurderer vi at den langsiktige utviklingen i drosjemarkedet sannsynligvis vil gå i retning av organisering i større selskaper eller applikasjonsbaserte drosjeformidlere som har et merkenavn å ivareta og der useriøse aktører ikke har en plass. Slik sett kan det tenkes at markedet vil løse en del av disse utfordringene selv – fordi sikkerhet og forutsigbarhet, og løsninger som kan formidle priser på en ryddig og hensiktsmessig måte, faktisk vil være en viktig parameter for å tiltrekke seg kunder.

I gjeldende forslag til ny drosjeregulering legges det til grunn en videreføring av dagens maksimalprisregulering i områder der det åpnes for å tildele eneretter. Selv om en del av erfaringene og vurderingene fra den økonomiske litteraturen indikerer at en form for maksimalprisregulering kan være hensiktsmessig, kan vi ikke se at disse støtter opp om en slik innretning av prisreguleringen. Et forhold som taler for den foreslåtte innretningen av prisregulering er at erfaringene tilsier en prisoppgang i distriktene relativt til byene ved deregulering. Imidlertid antar vi at det i områder der det tildeles eneretter vil være mulig å regulere prisene i kontraktene med den relevante aktøren. Derimot kan dette ikke gjøres i områder der det ikke tildeles eneretter. Slik sett kan behovet for en maksprisregulering, dersom det vurderes å være et slikt behov, være større i andre markeder – eksempelvis i områdene som ikke er så små at det kan tildeles eneretter, eller i praiemarkedet generelt. Videre bør sannsynligvis pristaket heves vesentlig fra dagens maksimalpris, dersom reguleringen eksempelvis skal være i tråd med anbefalinger fra OECD.

Behovet for prisregulering, og hvordan denne i så fall skal innrettes, er et komplekst tema hvor det ikke er grunnlag til å konkludere basert på denne gjennomgangen av litteratur. Dette vil kreve en nærmere vurdering som det også kan være hensiktsmessig å gjøre når de andre elementene i reguleringen er kommet på plass. En mulighet er å utrede dette i en overgangsperiode fra regelverket implementeres til det vedtas. Videre vil det være naturlig å evaluere behovet og innretningen av en eventuell prisregulering når den nye reguleringen har fått virke en stund. Sannsynligvis vil det være behov for justeringer etter hvert som markedet utvikler seg, nye tjenestetilbud oppstår, og eventuelle utfordringer kommer for dagen.

2.4.4 Sentraltilknytningsplikt

I høringsforslaget til ny drosjeregulering foreslår departementet en opphevelse av dagens sentraltilknytningsplikt for løyvehavere. Et spørsmål i den sammenheng er hvem som skal ivareta funksjonene sentralene har i dag knyttet til innsamling av skatteinformasjon og loggføring av kjørte drosjeturer. Departementet legger i høringsforslaget opp til å innføre en plikt for løyvehaver til å loggføre kjørte drosjeturer med et GNSS-system⁸ som løpende registrerer drosjens geografiske posisjon, og at denne informasjonen lagres i ti dager. Hensynene som dette er ment å ivareta er blant annet sikkerhet for passasjerene, forbrukerhensyn og innsamling av nødvendig skatteinformasjon.

Erfaringer med fjerning av sentraltilknytningsplikt (eller liknende ordninger) er lite belyst i litteraturen vi har gjennomgått. Behovet for å sikre passasjertrygghet og skattekontroll av drosjencæringen gjelder imidlertid også i andre land, og disse hensynene utfordres ved deregulering og inntreden av nye aktører og utradisjonelle forretningsmodeller i markedene. Dette er også en problemstilling som vurderes i andre sektorer knyttet til fremveksten av forretningsmodeller/formidlingsløsninger innenfor delingsøkonomien, eksempelvis i hotellbransjen (Airbnb). Ser vi til nyere økonomisk litteratur er anbefalingene å slippe denne type tjenester til i markedene, men samtidig sørge for en regulering som sikrer at ulike typer aktører kan konkurrere på like vilkår, herunder at det stilles nødvendige krav og sikres skatteinntekter fra nye aktører og forretningsmodeller.

Vi ser at ulike land har valgt ulike løsninger for å ivareta særlig skatteinnrapportering fra drosjencæringen etter en deregulering. Mens Danmark har beholdt en sentraltilknytningsplikt og krav til taksameter har Finland et krav om taksameter eller en liknende innretning som kan ivareta de samme funksjoner. Sverige har valgt en kombinasjonsløsning der drosjeaktørene plikter enten å ha taksameter (som tømmes ved en tømmeentral), eller å være tilknyttet en bestillingssentral som ivaretar oppgaven med skatteinnrapportering. Ser vi til reguleringen i New York er det krav til innsamling, loggføring og rapportering av kjørte drosjeturer og lagring av denne informasjonen i tre år (Department of Taxation and Finance, 2018). Plikten er i utgangspunktet lagt på drosjeformidleren, eller på løyvehaver eller fører der slik formidler ikke benyttes og avhengig av type kjøretøy og

⁷ Ved innføring av bestemmelsen ble det kommunisert at kravene til prisopplysning ikke ville håndheves den første tiden da drosjencæringen mente det ville være vanskelig å beregne en forhåndspris.

⁸ GNSS er en fellesbetegnelse for satellittbaserte systemer for navigasjon og posisjonering med global dekning. Et eksempel på slikt system er GPS.

tjeneste. I New York benyttes også denne informasjonen til å beregne skattegrunnlag for en ekstra avgift som pålegges drosjer som kjører i de mest trafikkerte områdene (congestion surcharge). Sistnevnte er et eksempel på en lokal regulering som kan bidra til å avhjelpe eventuelle problemer med overetablering og kødannelser som følge av stor etablering av drosjetilbud i byene.

Det finnes altså ulike alternative løsninger for å sikre innsamling og innrapportering av skatteinformasjon. På samme måte som for tekniske kvalitetskrav, vil innretningen av reguleringen ha betydning for hvem som kan komme til å tre inn i markedet. Som beskrevet tidligere vil et krav om taksameter og annet spesifisert utstyr i bilene sannsynligvis utgjøre en større etableringsbarriere enn et teknologinøytralt krav og være til hinder for enkelte grupper av potensielle nye aktører, jf. de foreløpige erfaringene fra Danmark og Finland.

Det er også variasjon mellom landene når det gjelder hvilke aktører som pålegges ulike krav. Høringsforslag for ny drosjeregulering i Norge innebærer at kravene til loggføring av kjøreturer pålegges løyvehaver. Et alternativ til dette kan være å legge krav til loggføring og eventuelt også innrapportering av informasjon på formidlingsløsningen for drosjetjenester, eller på løyvehaver/fører dersom denne ikke benytter noen formidlingsløsning, jf. eksempelet fra New York.

2.4.5 Implementering og evaluering av regelverket

Departementet foreslår i høringsnotatet at lov- og forskriftsendringene trer i kraft 6 måneder etter vedtak. Det er ikke lagt opp til noen gradvis innføring av nye løyver, men det er foreslått en overgangsperiode på 2 år før aktører med selskapsvognløyve og løyve for transport av funksjonshemmede må oppfylle krav til taksameter, merking av bil og bytte ut gammelt løyve med drosjeløyve. Departementet foreslår videre en evaluering av den nye reguleringen etter tre år.

Litteraturen gir etter vår vurdering støtte for den valgte implementeringsstrategien, der det ikke legges opp til noen gradvis innføring av nye løyver. OECD peker på at dette minimerer risikoen for at dereguleringen stopper opp før den er fullført som følge av stor motstand i næringen. De første erfaringene fra Finland og Danmark tyder også på at en gradvis innføring der aktørene må søke om et visst antall nye løyver favoriserer etablerte aktører og bidrar til å øke markedskonsentrasjonen. Vår vurdering er dermed at departementets forslag om en full deregulering noe tid etter vedtak synes fornuftig basert på tidligere erfaringer fra andre land.

Et annet spørsmål er hvor lang denne tidsperioden, fra vedtak til iverksettelse av en ny regulering, bør være. OECD peker på at en deregulering som har store velferdsgevinster bør gjennomføres så raskt som mulig for å maksimere gevinstene. Samtidig er store reformer krevende og en noe lenger overgangsperiode kan gi bransjen, og berørte myndigheter, tid til å omstille seg og i større grad akseptere det nye regelverket. Videre kan det gi myndighetene tid til å vurdere og gjennomføre eventuelle endringer i tilstøtende regelverk slik at reformen er mest mulig komplett når den gjennomføres.

Basert på litteraturstudien synes det hensiktsmessig å evaluere den nye drosjereguleringen, særlig fordi erfaringene med deregulering har vært blandede og fordi virkningene kan variere mellom markedssegmenter og avhengig av reguleringens innretning. I en evaluering vil det være naturlig å vurdere om det er behov for justeringer i reguleringen, eksempelvis for å legge bedre til rette for innovasjon og konkurranse, eller bøte på eventuelle uønskede konsekvenser. Forhold som kan vurderes er eksempelvis innretning av eventuell prisregulering og nivå på kvalitetskrav. I både Danmark og Finland er det lagt opp til evaluering av regelverket. I Finland er første evaluering gjennomført etter et halvt år, og det skal gjennomføres nye evalueringer etter tre og fem år. I Danmark ble det satt i gang en evaluering av regelverket i slutten av 2018, omtrent ett år etter iverksettelse.

3. Referanser

Arnott, R., 1996. Taxi Travel Should Be Subsidized. *Journal og Urban Economics*, November, pp. 316-333.

Baanders, C., 2010. *Ten years of taxi deregulation in the Netherlands - the case for reregulation and decentralisation*. University of Tilburg: Association for European Transport and contributors 2010.

Beesley, M. E. & Glacier, S. G., 1983. Information for Regulating: The Case of Taxis. *Economic Journal*, pp. 594-615.

Berlingske, 2018. *Se dig godt for: Ny taxilov udløser prishopp i København*. [Internett]
Available at: <https://www.berlingske.dk/virksomheder/se-dig-godt-for-ny-taxilov-udloeser-prishop-i-koebenhavn>

Coffman, R., 1977. The economic reasons for price and entry regulation of taxicabs. *Journal of Transp. Econ. Policy*.

Dempsey, S., 1996. Taxi industry regulation, deregulation and reregulation: The paradox of market failure. *Transport Law J.* 24(1), pp. 73-79.

Department of Taxation and Finance, 2018. *Congestion Surcharge New York*. [Internett]
Available at: <https://www.tax.ny.gov/bus/cs/csidx.htm>

Frankena & Pautler, 1984. An Economic Analysis of Taxicab Regulation; Federal Trade Commission. *Bureau of Economics Staff Report*, mai.

Harding, K. G., 2016. Taxi apps, regulation, and the market for taxi journeys. *Transportation Research Part A*, pp. 15-25.

Kollektivtrafik.dk, 2018. *Kollektivtrafik.dk*. [Internett]
Available at: <https://www.kollektivtrafik.dk/taxiloven-skal-vurderes/563>

Liikenne- ja viestintäministeriö, Finland, 2017. [Internett]
Available at: <https://www.lvm.fi/documents/20181/937315/Factsheet+60-2017+Taxi+and+vehicle-for-hire+services+in+the+Act+on+Transport+Services.pdf/bbb5ca8a-d24d-4b41-a5be-004f4036aeb2>

Liikenne- ja viestintäministeriö, Finland, 2018. *Liikennepalvelulain seurantaraportti 14/2018*. Translated: *Transport Services Act: follow-up report 14/2018*, Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Translated: Samferdselsdepartementet.

Longva, B. o., 2003. *Impact of Taxi Market Regulation*, Oslo: TØI.

Nilsson, J.-E. et al., 2013. *Regelförändringar i transportsektorn: Effekter av omregleringar inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning*, Linköping: vti.

Notat fra Danmark, 2018. [Internett]
Available at: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD\(2018\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2018)3/en/pdf)

Notat fra Sverige, 2018. [Internett]
Available at: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD\(2018\)12/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2018)12/en/pdf)

OECD Competition Committee, 2007. *Taxi Services: Competition and Regulation*, Paris: Competition Law and Policy OECD.

OECD Competition Committee, 2018. *Taxi, ride-sharing and ride-sharing services - Background Note by the Secretariat*, Paris: OECD C.

Oslo Economics, 2018. *Utredning om innretning av tiltak for å sikre drosjedekning og konsekvenser av innretningen*, Oslo: Samferdselsdepartementet .

PWC, 1993. *Analysis of Taxi Cab Deregulation and Reregulation*. , Rockville, Maryland: Limousine and Paratransit Association.

Riksdagen, 2018. <https://www.riksdagen.se>. [Internett]

Available at: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/taxifragor_H501TU17

Samferdselsdepartementet, 2018. *Høringsnotat - endringer i drosereguleringen - oppheving av behovsprøving mv..* Oslo: s.n.

Shreiber, C., 1975. The economic reasons for price and entry regulations of taxicabs: A rejoinder. *Journal of Transport Economics and Policy*, pp. 268-293.

Skatteverket, 2017. <https://www.skatteverket.se>. [Internett]

Available at:

<https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/rapporterremissvarochskrivelser/remissvar/2017/remissvar2017/13157050416112.5.5c281c7015abec2e2079b.html>

Teal, B., 1987. The impact of taxi deregulation in the US. *J. Transport. Econ. Policy* 21 (1), pp. 37-56.

Trudel, 1995. *The fundamentals of taxi regulation and the Quebec experience*. Donostia: 7th Congress of the European Taxi Confederation.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo