



Utredning om innretning av tiltak for å sikre nødvendig drosjedekning og konsekvenser av innretningen

På oppdrag 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.

Utredning om innretning av tiltak for å sikre nødvendig drosjedekning og konsekvenser av innretningen

Prosjektnummer 2018-210-1010

© Oslo Economics, 16. mai 2018

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Managing Partner

rsa@osloeconomics.no, Tel. 996 28 812

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Om oppdraget	7
2. Dagens regulering av drosjemarkedet og skisserte endringer	8
2.1 Dagens løyveordning	8
2.2 Andre sentrale reguleringer	9
2.3 Skisse til endringer i reguleringen av drosjemarkedet	9
3. Kvalitetssikring av skisse til tiltak	11
3.1 Drosjemarkedet og behovet for regulering	11
3.2 Virkemåten til dagens regulering	12
3.3 Sammenlikning av dagens løyveordning og foreslåtte sikringstiltak	13
3.4 Vil sikringstiltakene gi mulighet til å sikre ønsket drosjetilbud?	14
3.5 Oppsummering	18
4. Anbefalte grenser for å utelukke bruk av sikringstiltak	19
4.1 Definisjon av geografiske områder	19
4.2 Kriterier for å definere inngrepsfrie områder	21
4.3 Vurdering av terskelverdier	23
4.4 Oppsummering	25
5. Konsekvensvurdering av innretning av sikringstiltak	27
5.1 Beskrivelse av alternativer	27
5.2 Effekter på tilbud og pris	27
5.3 Virkninger for aktørene	36
5.4 Mulige utilsiktede virkninger	39
5.5 Oppsummering av konsekvenser	40
6. Momenter som bør vurderes før bruk av sikringstiltak	43
6.1 Definisjon av ønsket drosjestandard	43
6.2 Anbefalte kriterier og vurderingsmomenter	43
6.3 Organisering av anskaffelsen	46
7. Referanser	47

Sammendrag og konklusjoner

I skisse til ny drosjeregulering foreslås det å oppheve dagens behovsprøving av løyver og tilhørende driveplikt. Dette vil legge til rette for et mer effektivt drosjemarked der tilbudet i større grad kan tilpasses etterspørselen, men samtidig fordelingsvirkninger i form av et bedre tilbud for reisende i markeder med høy etterspørsel og et dårligere, eller ikke-tilstedeværende tilbud i markeder med lav etterspørsel. En adgang for fylkeskommunene til å tildele eneretter med eller uten økonomisk kompensasjon kan være et egnet virkemiddel for å sikre drosjetilbudet i slike områder. Gjennom en god innretning av konkurransen om eneretter kan også slike områder få et mer effektivt drosjetilbud. I enkelte områder kan det imidlertid være behov for å gi økonomisk kompensasjon i tillegg til enerett for å oppnå ønsket drosjetilbud.

Samferdselsdepartementet arbeider med skisse til ny drosjeregulering med mål om å legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet samtidig som innbyggerne sikres et tilfredsstillende drosjetilbud. Departementet vurderer å oppheve dagens behovsprøving av antall løyver og tilhørende driveplikt, samt kravet om å være tilknyttet en sentral. Det vurderes også andre endringer som vil redusere kostnader og etableringsbarrierer i drosjemarkedet.

For å sikre nødvendig drosjedekning i områder der markedet ikke leverer dette, foreslås det i skissen til ny regulering at fylkeskommunene gis adgang til å kjøpe tjenester og/eller tildele eneretter. Dette omtales som sikringstiltak. Tildeling av eneretter innebærer en restriksjon for andre løyvehavere mot å utføre drosjetransport i enkeltturmarkedet innenfor det definerte området.

Oslo Economics er bedt om å (i) kvalitetssikre den foreslåtte innretningen av sikringstiltak, (ii) vurdere hvilke grenser som kan trekkes for å utelukke områder fra bruk av sikringstiltak, (iii) vurdere konsekvenser av skissen til ny regulering og innretningen av sikringstiltak og (iv) foreslå veiledende kriterier og momenter som fylkeskommunen bør vurdere før bruk av sikringstiltak. I det videre oppsummeres hovedkonklusjoner og anbefalinger under den enkelte del:

(i) Kvalitetssikring av skisse til tiltak

Fylkeskommunene vil ha behov for et virkemiddelapparat for å sikre tilfredsstillende drosjedekning i alle deler av landet hvis behovsprøvingen og driveplikten oppheves. En adgang til å tildele eneretter, med eller uten økonomisk kompensasjon i tillegg, vil være et egnet virkemiddel for å oppnå dette.

En enerett vil på samme måte som et (behovsprøvd) løyve kunne ses på som en kontrakt mellom enerettshaver og samfunnet, hvor enerettshaveren påtar seg et sett med forpliktelser og som motytelse får en beskyttelse mot konkurranse i et bestemt område. Den skisserte reguleringen gir etter vår vurdering langt på vei fylkeskommunene mulighet til å replikere dagens drosjetilbud i områder der eneretter kan benyttes, ved at et liknende sett med forpliktelser som i dagens løyveordning kan pålegges enerettshaverne.

Det kan oppstå et behov for å kompensere enerettshaverne økonomisk for å påta seg de samme forpliktelsene som i dag. Behovet for økonomisk kompensasjon oppstår hvis eneretten i praksis gir mindre konkurranseskjerming enn dagens løyve, og andre effektivitetsgevinster og kostnadsbesparelser ikke oppveier denne ulempen. En kilde til dette er at eneretter i mindre grad enn dagens løyver gir konkurranseskjerming i kontraktmarkedet. En annen er at enerettene i utgangspunktet bare skal gis i områder der markedet ikke vil sørge for et tilstrekkelig drosjetilbud, i motsetning til den behovsprøvede løyveordningen som i større grad gir eksklusivitet også i kommersielt attraktive områder.

(ii) Anbefalte grenser for å utelukke områder fra bruk av sikringstiltak

Samferdselsdepartementet ønsker å fastsette objektive grenser for å definere områder hvor fylkeskommunene ikke skal ha adgang til å tildele eneretter. Vi anbefaler at slike områder defineres av kommunegrenser og fastsatte terskelverdier for kommunens befolkningsstørrelse og befolkningstetthet. Vi vurderer tre ulike terskelverdier for disse størrelsene som kan benyttes for å utelukke områder fra bruk av sikringstiltak. Lave (høye) terskelverdier vil virke i retning av at flere (færre) områder åpnes for konkurranse, og samtidig at fylkeskommunene i mindre (større) grad kan definere ønsket transportstandard. Fastsettelsen av konkrete terskelverdier vil dermed innebære en avveining av disse hensynene.

Vi mener det er gode grunner til å ikke legge for store begrensninger på fylkeskommunenes mulighet til å tildele eneretter. Bakgrunnen er at virkningene av deregulering er usikre, særlig gitt drosjemarkedets spesielle karakteristika med varierende etterspørselsgrunnlag og tilstedeværelse av markedssvikter. En omfattende deregulering vil derfor gi betydelig risiko for utilsiktede virkninger. Videre mener vi at fylkeskommunene ofte vil være de nærmeste til å vurdere om områder vil ha et tilstrekkelig tilbud i et deregulert marked.

Vi anbefaler derfor at terskelverdiene for å utelukke områder fra bruk av sikringstiltak settes relativt høyt i første omgang. Dette vil åpne for en gradvis deregulering av markedet. Vi anbefaler videre at det legges til rette for innsamling av relevante data og en evaluering av ordningen etter noe tid. Dette kan gi grunnlag for å justere terskelverdier og vurdere behov for avbøtende tiltak for å redusere eventuelle utilsiktede virkninger.

(iii) Konsekvenser av skissen til regulering og innretningen av sikringstiltak

Sammenliknet med dagens løyveordning vil en deregulering av drosjemarkedet i tråd med skissen som foreligger innebære reduserte etableringsbarrierer og kostnader og økt konkurranse i enkeltturmarkedet. Dette vil gi effektivitetsgevinster som følge av at tilbudet bedre kan tilpasses den faktiske etterspørselen etter drosjetjenester. Effektivitetsgevinstene kan hentes ut i form av redusert ventetid og et mer differensiert tjenestetilbud i delmarkedene med relativt høyt etterspørselsgrunnlag. Dersom forholdene ligger til rette for velfungerende priskonkurranse, kan vi også forvente gevinster i form av generelt lavere priser i disse markedssegmentene. En deregulering av markedet vil dermed innebære at størstedelen av de reisende vil kunne få et bedre tilbud enn i dag.

Imidlertid kan reisende i enkeltturmarkedet på steder og tider med lavt passasjergrunnlag oppleve å få et dårligere tilbud hvis markedet dereguleres og dagens driveplikt bortfaller. I et deregulert marked er det etter vår vurdering overveiende sannsynlig at enkelte markedssegmenter ikke vil ha et fungerende drosjetilbud. Dette kan gjelde hele døgnet i tynt befolkede områder, og enkelte tider av døgnet i store deler av landet. Dette vil medføre en omfordeling mellom innbyggere i ulike deler av landet og reisende på ulike tidspunkt.

For å motvirke denne type fordelingsvirkninger, og sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, legges det opp til at fylkeskommunene kan tildele eneretter mot forpliktelser om å levere spesifikke tjenester i definerte områder. I relativt attraktive områder kan fylkeskommunen sikre et bedre tilbud i enkeltturmarkedet enn i dag gjennom en effektiv konkurranse om enerettene. I områder hvor eneretter i praksis gir betydelig mindre konkurranseskjerming enn dagens løyver kan det ikke forventes at enerettshaverne vil påta seg like tyngende forpliktelser som løyvehaverne i dag. I enkelte områder vil fylkeskommunen ha valget mellom å kompensere enerettshaverne økonomisk eller akseptere en dårligere drosjestandard i enkeltturmarkedet enn i dag.

Tiltakene som foreslås i skissen til ny drosjeregulering vil også føre til betydelig reduserte etableringsbarrierer og økt konkurranse i kontraktmarkedet. Vi forventer derfor at prisene på drosjetjenester i kontraktmarkedet vil reduseres. Dette kan gi kostnadsreduksjoner for fylkeskommunene, helseforetakene og andre som kjøper inn drosjetjenester på kontrakt.

Størrelsen på de ulike virkningene vil avhenge av hvordan reguleringen innrettes og praktiseres, og særlig hvor mange områder som åpnes for konkurranse. Generelt vil de identifiserte effektivitetsgevinstene øke jo større del av markedet som dereguleres. Samtidig vil dette øke omfordelingseffektene og redusere fylkeskommunens handlingsrom til å sikre ønsket drosjedekning i ulike deler av landet.

Mulige utilsiktede virkninger av skissen til ny regulering kan være økte kostnader for fylkeskommunene og/eller bortfall av tilbud i enkelte områder, økt konsentrasjon av markedet, uforholdsmessig høye priser på enkeltturer i praiemarkedet, redusert sikkerhet for passasjerene og økt trafikk og kødannelser i større byer og ved trafikknutepunkter. Denne type utilsiktede virkninger kan reduseres gjennom ulike avhjelpende tiltak.

(iv) Kriterier og momenter som bør vurderes før bruk av sikringstiltak

Etter vår vurdering vil flere fylkeskommuner være avhengige av å kunne anvende sikringstiltak for å oppnå en tilfredsstillende drosjedekning i alle geografiske områder. Vi anbefaler at det utarbeides en veiledning som fylkeskommunene kan støtte seg på når det skal vurderes om sikringstiltak skal iverksettes. I veilederen bør det fremkomme at fylkeskommunene først bør definere ønsket drosjestandard i områdene hvor det er aktuelt med sikringstiltak. Videre bør veiledningen inneholde et sett med kriterier og momenter som kan hjelpe fylkeskommunene med å bestemme etterspørselsgrunnlaget etter drosjetjenester i det aktuelle området, og dermed behovet for å anvende sikringstiltak for å oppnå det ønskede drosjetilbudet.

Relevante vurderingsmomenter vil være ulike mål på viktige drivere for etterspørselen etter drosjetjenester i de aktuelle områdene. Identifiserte drivere som bør inngå som vurderingsmomenter er befolkningsstørrelse og befolkningstetthet, inntektsnivå og sysselsettingsgrad, knutepunkter, turistattraksjoner, næringsstruktur og annet kollektivtransporttilbud. Fylkeskommunene kan også vurdere direkte markedsindikatorer, som ventetid på forhåndsbestilte turer og omsetning per løyve. Avslutningsvis anbefaler vi at veiledningen gir en beskrivelse på hvordan tildelingen av eneretter bør innrettes for å sikre virksom konkurranse og et kostnadseffektivt drosjetilbud i området.

1. Om oppdraget

Samferdselsdepartementet arbeider for tiden med forslag til ny drosjeregulering. Bakgrunnen for arbeidet er flere utviklingstrekk i samfunnet. Markedet for transport med personbil har endret seg betydelig siden gjeldende regulering ble innført. Videre har ESA avgitt en grunnlagt uttalelse til norske myndigheter der de konkluderer med at Norges regler om tilgang til taximarkedet er i strid med EØS-avtalens artikkel 31 om etableringsfrihet.¹ I tillegg har Delingsøkonomiutvalget argumentert for å fjerne løyveplikten i drosjemarkedet og få bedre konkurranse i markedet, blant annet gjennom å legge til rette for applikasjonsbaserte delingstjenester.

Målsetningen med den nye reguleringen er å legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet samtidig som innbyggerne skal sikres et tilfredsstillende tilbud. Regjeringen har allerede varslet at behovsprøvingen av drosjeløyver vil oppheves, og at dette vil medføre at også driveplikten faller bort.² I den nye reguleringen legges det imidlertid opp til at fylkeskommunene får adgang til å tildele eneretter for å sikre tilstrekkelig drosjetilbud i områder der markedet ikke leverer dette. Dette omtales som sikringstiltak.

I denne sammenheng har Oslo Economics fått i oppdrag av Samferdselsdepartementet å utrede ulike spørsmål knyttet til innretningen av sikringstiltak i skissen til ny regulering. Oppdraget er delt i fire hoveddeler:

1. Kvalitetssikring av Samferdselsdepartementets skisse til tiltak som skal sikre tilgang til god drosjedekning i hele landet etter at behovsprøvingen av antall løyver oppheves generelt og tilhørende driveplikt for løyvehaverne bortfaller.

2. Utredning av hvilke grenser som bør trekkes for å utelukke bruk av sikringstiltak i områder der det antakeligvis ikke er behov for markedsinngrep
3. Utredning av tilsiktede og mulige utilsiktede konsekvenser av skissen til innretningen av sikringstiltak
4. Forslag til veiledende kriterier for når sikringstiltak kan benyttes

Oppdraget har vært begrenset i tid og omfang og vurderingene er derfor overordnede. Som grunnlag for våre vurderinger har vi benyttet resultater og innsikt fra tidligere gjennomførte studier og utredninger, og offentlig tilgjengelige data. Innenfor rammen av oppdraget har vi hatt mulighet til å gjennomføre et begrenset antall intervjuer, med Akershus og Hordaland fylkeskommune, Norges Taxiforbund og Abelia.

Rapporten er bygd opp på følgende måte: I kapittel 2 beskriver vi dagens regulering av drosjemarkedet og foreslåtte endringer i skissen til ny regulering. I kapittel 3 vurderer vi om de skisserte sikringstiltakene sikrer at fylkeskommunene har tilstrekkelig handlingsrom til å oppnå ønsket drosjestandard. I kapittel 4 gjøres det vurderinger knyttet til hvilke grenser som bør gjelde for å utelukke bruk av sikringstiltak i områder hvor det ikke er behov for markedsinngrep. I kapittel 5 gjør vi en konsekvensutredning av de foreslåtte endringene i reguleringen av drosjemarkedet. Med utgangspunkt i funnene i de foregående kapitlene foreslår vi i kapittel 6 et sett med vurderingsmomenter som fylkeskommunene bør ta stilling til før de iverksetter sikringstiltak.

¹ ESA mener det er problematisk med hensyn til lovverket at det er satt en begrensning på antall løyver, at vilkårene for å få innvilget løyve ikke er objektive, ikke-diskriminerende

og transparente, og at det stilles krav om at løyvehaveren skal være tilknyttet en drosjesentral.

²² Driveplikten er løyvehaverens plikt til å være tilgjengelig 24 timer i døgnet hele uken.

2. Dagens regulering av drosjemarkedet og skisserte endringer

I dette kapittelet vil vi beskrive dagens regulering av drosjemarkedet, herunder den behovsprøvde løyveordningen og andre sentrale reguleringer som påvirker tilpasningen i markedet. Deretter vil vi beskrive Samferdselsdepartementets skisse til endringer i reguleringen.

2.1 Dagens løyveordning

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for reguleringen av drosjevirkksomheten i Norge, og utøver dette først og fremst gjennom yrkestransportloven og yrkestransportforskriften.

Yrkestransportloven fastsetter at den som vil drive drosjevirkksomhet må ha drosjeløyve. Den nærmere reguleringen av løyveordningen følger i hovedsak av yrkestransportforskriften. I yrkestransportforskriften er det blant annet fastsatt krav om generelle kvalifikasjoner til løyvehavere og andre vilkår for tildeling av drosjeløyver, samt enkelte krav til kvalitet og sikkerhet ved drosjebilene. For å være kvalifisert til å få tildelt løyve stilles blant annet krav om god vandel (politiattest), tilfredsstillende økonomisk evne (p.t. garanti fra bank eller forsikringselskap på 84 000 kr³), skatteattest og tilstrekkelig faglig kompetanse.

Hvert løyve er tilknyttet en enkelt drosjebil, slik at det ikke kan benyttes flere drosjebiler på samme løyve.⁴ Drosjeløyvet gir imidlertid mulighet til å være arbeidsgiver for ansatte sjåførere som benytter samme drosjebil. Den som innehar drosjeløyve skal i utgangspunktet ikke ha annet hovederhverv. Drosjevirkksomheten skal altså være løyvehavers hovedinntektskilde. Et drosjeløyve faller bort når innehaveren av løyvet fyller 75 år, jf. yrkestransportloven § 9 andre ledd.

Innenfor rammene av yrkestransportlova og yrkestransportforskriften er det fylkeskommunene som har det administrative ansvaret for løyveordningene og det overordnede ansvaret for drosjevirkksomheten i sitt løyvedistrikt. I praksis er det slik at hvert fylke utgjør et løyvedistrikt.⁵ Unntaket er Oslo og Akershus som utgjør et felles løyvedistrikt, eller kjøreområde, selv om de forvalter hver sin løyveordning.

Fylkeskommunene som løyvemyndighet utsteder løyver og fastsetter nærmere regler for hvordan selve drosjevirkksomheten skal utøves. Fylkeskommunen fastsetter antall drosjeløyver innenfor sitt løyvedistrikt basert på en behovsprøving. I behovsprøvingen av antall løyver må fylkeskommunene balansere hensynene til å sikre kundene et tilstrekkelig drosjetilbud samtidig som løyvehaver skal ha et tilstrekkelig inntektsgrunnlag gjennom en viss skjerming for konkurranse. Ved å begrense antall løyver gis løyvehaverne således en eksklusiv rett til å drive drosjevirkksomhet i det angitte området.

Som motytelse til denne retten forplikter løyvehaverne seg til å levere drosjetjenester på de steder og de tidspunkter som løyvemyndigheten krever. Fylkeskommunen fastsetter blant annet et stasjoningssted for den enkelte løyvehaver, med det formål å sikre at hele fylket får dekket sitt transportbehov.⁶ Drosjetransporten skal skje i tilknytning til stasjoningsstedet, men løyvehaveren kan utføre oppdrag med endepunkt hvor som helst innenfor og utenfor eget løyvedistrikt. Adgangen til å starte et oppdrag utenfor eget løyvedistrikt er imidlertid begrenset.⁷

Fylkeskommunene kan bestemme om det skal være én eller flere drosjesentraler i et distrikt og fastsetter regler for sentralens organisering og virksomhet. Sentralene skal administrere og formidle kjøreoppdrag, utarbeide kjøreplaner og vaktordninger for å sikre effektiv utnyttelse av drosjene og et godt transporttilbud hele døgnet. I områder hvor det ikke er maksprisregulering fastsetter sentralene i praksis også takstnivået.

Fylkeskommunen kan beslutte om løyvet skal være tilknyttet en godkjent drosjesentral, eller hvilket sted løyvet skal ha stasjon (stasjoningssted). Fylkeskommunene kan også opprette drosjesentraler og gi påbud om hvordan de skal drives.⁸ I praksis stiller alle fylkeskommuner krav om tilslutning til sentraler når dette eksisterer.⁹ Når løyvehaver har plikt til å tilknytte seg en sentral, har han også en tilknytningsrett. Når kjøregrunnlaget er så lite at det ikke er grunnlag for å danne en drosjesentral gis isteden bopelsløyver.

³ Samferdselsdepartementet (2017)

⁴ I tillegg kan fylkeskommunen tildele reserveløyver til eksisterende løyvehavere for å bidra til at trafikktoppene dekkes.

⁵ I utgangspunktet er hver kommune et løyvedistrikt med mindre fylkeskommunene fastsetter noe annet, men fylkeskommunene har besluttet å utvide løyvegrensene til å gjelde hele fylket.

⁶ Konkurransetilsynet (2015)

⁷ Konkurransetilsynet (2015)

⁸ Vedtekter angående drosjesentralens organisasjon og virksomhet må godkjennes av løyvemyndigheten, jf. yrkestransportforskriften § 46.

⁹ Dette fremgår av Samferdselsdepartementets høring av endringer i yrkestransportlova (2016).

Driveplikten innebærer også at løyvehaver må ha drosjebilen i drift på de tider som løyvemyndigheten fastsetter. Driveplikten skal sikre tilbud også i perioder med lite etterspørsel. Ved bopelsløyver har løyvehaver i prinsippet en plikt til å stille opp 24 timer i døgnet. For løyver tilknyttet en sentral koordinerer sentralen skift og vaktlister for å dekke opp driveplikten.

Drosjeløyvene tildeles i utgangspunktet uten tidsbegrensning, men med en aldersgrense for fysiske personer på 75 år. Drosjeløyvene kan imidlertid tilbakekalles dersom løyvehaver ikke oppfyller kravene til løyve. Det følger av yrkestransportforskriften § 43 at drosjeløyver som blir ledige, ved at en løyvehaver dør eller opphører med virksomheten, fortrinnsvis skal tildeles fysiske personer med minst to års ansiennitet som fulltids drosjesjåfører. Dersom flere er kvalifisert, gis søkeren med lengst ansiennitet fortrinn. Dersom ingen søker har fortrinnsrett, er det løyvemyndigheten i det enkelte løyvedistrikt som avgjør på hvilke vilkår tildelingen skal skje.

2.2 Andre sentrale reguleringer

2.2.1 Maksimalprisreguleringen

Konkurransetilsynet er tildelt generell kompetanse til å bestemme prisregulering etter pristiltaksloven § 1, og denne myndigheten er tatt i bruk på deler av drosjemarkedet. Med hjemmel i loven § 1 kan tilsynet vedta fastsettelse av maksprisreguleringer når det er nødvendig for å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. Konkurransetilsynet har fastsatt en egen forskrift om takstberegning og maksimalpriser hvor drosjeprisene er regulert.

I henhold til forskriften § 2 og 3 skal det benyttes parallelltakst¹⁰, eller alternativt på forhånd avtalte fastpriser. I forskriften er det fastsatt maksimalpriser for drosjetjenestene, herunder maksimalsatser for tidstakst, avstandstakst og tilleggsgebyr, og tilsynet kan justere disse prisene årlig. Aktørene i drosjemarkedet står fritt til å fastsette priser under maksimalprisene. Videre er det kun enkeltturmarkedet som er prisregulert, mens det er avtalefrihet mellom tilbyder og kjøper i kontraktssegmentet.

Konkurransetilsynet har også anledning til å unnta områder fra maksimalprisregulering, noe som innebærer at drosjene kan fastsette sine priser fritt.¹¹ Vilkåret for unntak fra maksprisreguleringen er at det eksisterer to eller flere drosjesentraler i området og at forholdene for øvrig ligger til rette for virksom konkurranse.

¹⁰ Parallelltakst innebærer at det foretas en prisberegning basert på samtidig anvendelse av tidstakst og avstandstakst under hele turen. I stedet for parallelltakst kan det benyttes en på forhånd bestemt fastpris (Konkurransetilsynet, 2015).

I dag er følgende byer og tettsteder unntatt maksimalreguleringen: Oslo, Akershus, Nedre Eiker, Røyken, Hurum, Kongsberg, Øvre Eiker, Modum, Trondheim, Bergen, Askøy, Fjell, Sund, Stavanger, Randaberg, Sola, Sandnes, Kristiansand, Søgne, Sognalen, Vennesla, Moss, Rygge, Råde, Fredrikstad, Sarpsborg, Haugesund og Karmøy.¹²

2.2.2 Krav om kjøreseddel og kjentmannsprøve

Drosjesjåfører må ha kjøreseddel i tillegg til førerkort. En kjøreseddel er en bekreftelse på at fører oppfyller særskilte krav til vandel og helse. Kjøreseddelen blir vanligvis utstedt av politiet for 10 år.

Den som skal få kjøreseddel må være fylt 20 år og ha slik vandel at politiet ikke finner at vedkommende er uskikket til å kjøre drosje, jf. yrkestransportlova § 37 bokstav c. Politiet kan tilbakekalle kjøreseddelen dersom vedkommende ikke er edruelig eller viser seg å være upålitelig eller ha andre egenskaper som gjør at han regnes som uskikket til å være drosjefører, jf. loven § 37 f.

I enkelte politidistrikt kreves det at vedkommende som skal ha utstedt kjøreseddel i tillegg består en kjentmannsprøve. I slike tilfeller vil kjøreseddel fra annet politidistrikt ikke gjelde uten at sjåføren har bestått kjentmannsprøve fra det aktuelle distrikt, jf. loven § 37 bokstav c.

2.2.3 Krav om taksameter

Justervesenet har ansvaret for regelverket innenfor måleteknikk og kontrollerer og godkjenner drosjenæringens taksametre. I forskrift om krav til taksametre er det fastsatt krav til installasjon og bruk av taksametre.

2.3 Skisse til endringer i reguleringen av drosjemarkedet

Samferdselsdepartementet (SD) arbeider for tiden med å utarbeide forslag til endringer i drosjereguleringen. Målet er å legge til rette for en velfungerende konkurranse i drosjemarkedet og samtidig sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet.

Bakgrunnen for SDs arbeid med reguleringen er blant annet at det har skjedd betydelige endringer i markedet siden drosjereguleringen ble innført. Blant annet er det stor teknologisk utvikling og nabolandene våre liberaliserer sine drosjemarkeder. Videre er behovet for endret regulering blitt tydeligere gjennom en grunnlagt uttalelse fra ESA som mener gjeldende

¹¹ Hele drosjemarkedet i Norge var underlagt maksimalprisregulering frem til år 2000, da enkelte geografiske områder ble unntatt.

¹² Jf. forskrift om takstberegning og maksimalpriser

drosjeregulering i Norge er i strid med EØS-retten. Delingsøkonomiutvalget konkluderte også med at det er tid for endret regulering av drosjemarkedet.

Forslagene til endringer i drosjereguleringen er ikke ferdig utarbeidet. Nedenfor følger imidlertid en beskrivelse av skisserte endringer.

2.3.1 Oppheving av behovsprøving og innføring av sikringstiltak

Regjeringen har allerede signalisert overfor ESA at det tas sikte på å oppheve behovsprøvingen av løyver og plikten til å være tilknyttet en drosjesentral. Dette vil også innebære en oppheving av driveplikten som gjelder i dag. For å kunne sikre en tilfredsstillende drosjedekning i hele landet vurderes det imidlertid å gi fylkeskommunene adgang til å inngå kontrakter om eneretter og/eller kjøp av drosjetjenester der markedet ikke leverer gode nok tjenester. Dette omtales som sikringstiltak. Innretningen av disse og konsekvensene av innretningen av sikringstiltakene er hovedtema for denne utredningen.

2.3.2 Tiltak for økt fleksibilitet, reduserte kostnader og enklere etablering

I tillegg til de skisserte endringene som er nevnt ovenfor vurderer myndighetene ytterligere endringer som vil øke fleksibiliteten, og redusere kostnader og etableringsbarrierer i drosjemarkedet. Blant annet at kravet om hovederverv skal oppheves. Videre at det ikke skal være geografiske begrensninger på løyvene, det vil si at de ikke skal være knyttet til et bestemt løyvedistrikt (fylke) eller ha spesielle krav til stasjoneringssted. Drosjeløyvene vil dermed i utgangspunktet gi adgang til å kjøre i hele landet. Unntaket vil være områder der fylkeskommunene beslutter å tildele eneretter, hvor det ikke vil være adgang for andre enn enerettshaverne til å tilby drosjetjenester.

2.3.3 Krav til løyve uten behovsprøving

Når det gjelder løyvekrav legges det opp til at disse i stor grad opprettholdes som i dag. Imidlertid vil kravet til tilfredsstillende økonomisk evne sannsynligvis nedjusteres fra dagens 84 000 kr. Myndighetene ønsker å redusere kostnadene knyttet til løyvene, men samtidig opprettholde et visst krav til økonomisk evne. Det er ikke besluttet noen garantium i ny regulering, men omtrent en halvering av dagens krav er et alternativ som vurderes. Det legges videre opp til at kravet til kjøreseddel vil bestå, men at det i motsetning til i dag ikke vil være anledning til å kreve kjentmannsprøve. Vurderingen bak dette er at behovet for lokalkunnskap bør kunne ivaretas av andre løsninger, som for eksempel GPS.

2.3.4 Flere løyver per løyvehaver

Det er videre lagt opp til at løyver kan tildeles både personer og virksomheter, og at det ikke lenger vil være noen begrensning på antall løyver per løyvehaver. Løyvehaver står dermed fritt til å velge organisering av sin virksomhet. Eksempelvis kan selskaper søke egne løyver. I slike tilfeller må en ansvarlig person i selskapet oppfylle løyvekravene. Løyvene knyttes til kjøretøy som må være i løyvehavers disposisjon (eier eller leie). Løyvene vil ha en varighet på ti år før de utløper eller må fornyes.

2.3.5 Maksprisregulering og prisopplysning

Det er i utgangspunktet ikke planlagt endringer i maksprisreguleringen, men behovet for dette vil vurderes i sammenheng med utviklingen av ny drosjeregulering. Utformingen av maksprisreguleringen vil kunne påvirke effektene av å fjerne antallsreguleringen, driveplikten og tilknytningsplikten til sentral.

Nærings- og fiskeridepartementet har imidlertid nylig gjennomført en høring om endringer i prisopplysningsforskriften, maksimalpriseffekten og yrkestransportforskriften.¹³ Forslaget innebærer skjerpede krav til drosjetilbydere når det gjelder prisopplysning. Forslaget innebærer at alle tilbydere av drosjetjenester plikter å uoppfordret gi forbrukerne et pristilbud før avtale om transport inngås. Videre at forbrukeren skal betale den laveste totalprisen for turen av pristilbudet og parallelltaksten med eventuelle tillegg (taksameterprisen). Tilbyderen av drosjetransport skal også gi forbrukeren en spesifisert kvittering når transporten er utført.

2.3.6 Taksameter

Kravet til taksameter medfører en betydelig kostnad for aktørene i drosjenæringen. Myndighetene vurderer å erstatte dagens taksameterkrav med teknologinøytrale funksjonskrav om måling av distanse og varighet på drosjaturene. Dette kan redusere kostnader og dermed også etableringsbarrierer i markedet. Arbeidet med ny regulering om måling vil ledes av Justervesenet og foregå i en egen prosess parallelt med utforming av ny drosjeregulering. Det vil settes ned en arbeidsgruppe bestående av representanter fra berørte etater, herunder også fra Samferdselsdepartementet.

2.3.7 Avgiftsregimet

Finansdepartementet vil også vurdere reglene for avgiftsfordelene for drosjebiler i egen prosess. Disse vil blant annet måtte tilpasses bortfall av løyvekrav om drosjevirkosomhet som hovederverv.

¹³ Samferdselsdepartementet (2018)

3. Kvalitetssikring av skisse til tiltak

I dette kapitlet vil vi vurdere om skissen til ny regulering er egnet til å sikre et stilstrekkelig drosjetilbud i hele landet når dagens behovsprøvde løyveordning oppheves.

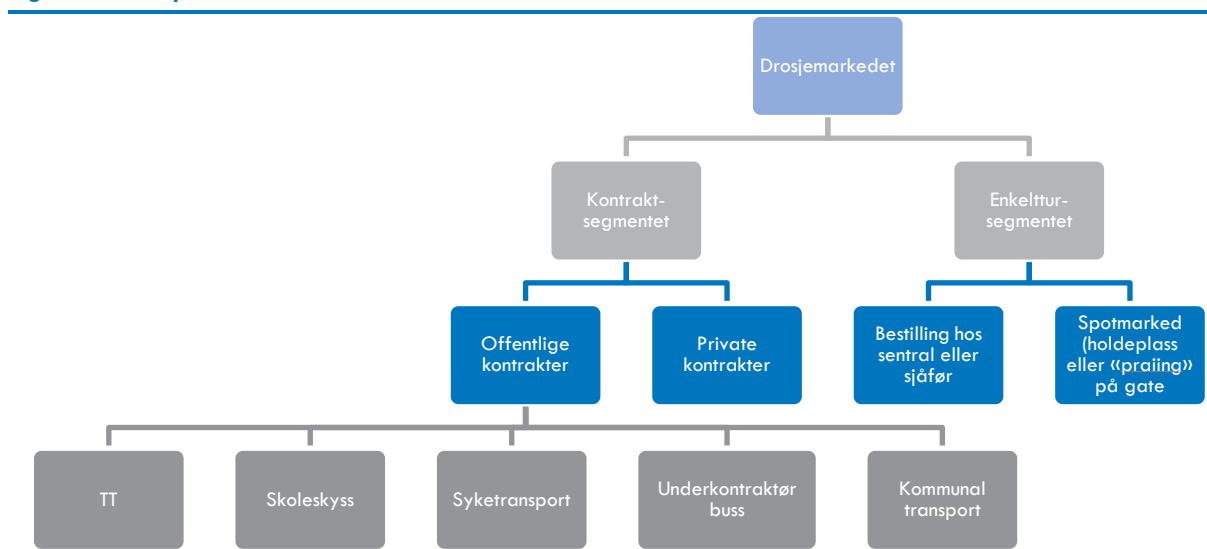
For å besvare dette vil vi først beskrive viktige karakteristika ved drosjemarkedet, og hvordan dette gir behov for regulering dersom samfunnet har et ønske om et alltid tilstedeværende drosjetilbud i hele landet. Videre vil vi beskrive hvordan forslaget til ny regulering vil virke i forhold til dagens behovsprøvde løyveordning, og om den gir fylkeskommunene de

nødvendige virkemidler for å sikre ønsket transportstandard i sitt fylke. Altså om den gir mulighet til å oppfylle det samme hensyn som har ligget til grunn for dagens løyveordning.

3.1 Drosjemarkedet og behovet for regulering

Drosjemarkedet består av en rekke ulike tjenestemarkeder. Figur 3-1 viser ulike tjenester som leveres i drosjemarkedet.

Figur 3-1: Drosjemarkedets ulike delmarkeder



Kilde: Oslo Economics

I hovedsak skiller vi mellom *enkelttursegmentet*, som er kjøring basert på bestilling av en enkelt reise, og *kontraktsegmentet*, som er kjøring basert på inngåtte avtaler med store kunder etter forhandlinger eller anbudskonkurranser.¹⁴ Enkelttursegmentet kan igjen deles inn i ulike tjenester, herunder forhåndsbestilte turer og prøying av ledig drosje på holdeplass eller på gaten (spotmarkedet). Kontraktsegmentet omfatter også ulike tjenester som pasientreiser, skoleskyss, TT-tjeneste¹⁵ og andre offentlige og private kjørekontrakter.

En viktig karakteristika ved drosjemarkedet er at etterspørselen etter de ulike tjenestene varierer betydelig over tid, både gjennom døgnet, uken og mellom sesonger. I Oslo Economics (2017) illustreres variasjonen i etterspørselen over døgnet og uken ved

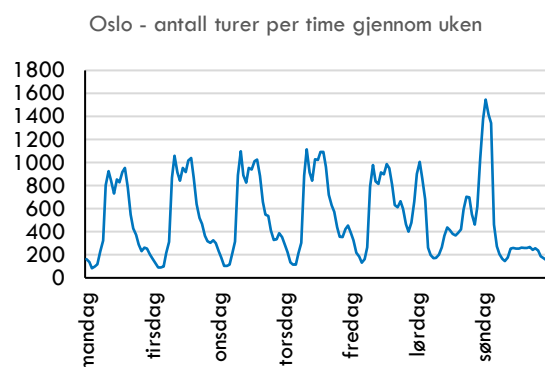
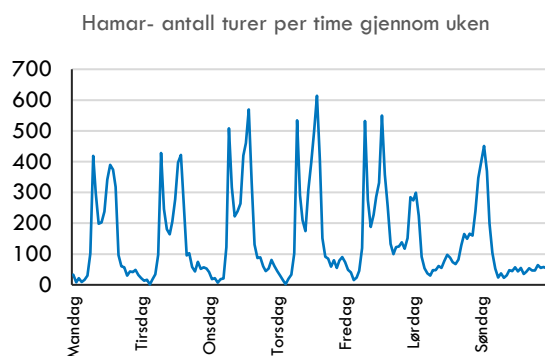
hjelp av data over antall turer fra Hedmark taxi og Oslo taxi. Vi gjengir figurene på neste side.

¹⁴ Her konkurrerer gjerne drosjetilbydere med andre aktører som busselskaper og turbuss-operatører.

¹⁵ TT-ordningen er et todelt system der én del gjelder kjøp av transporttjenester med spesialtutstyr, og én del

(hovedparten av ordningen) er en avtale knyttet til refusjoner der TT-bruker kun betaler en egenandel og løyvehaver får refundert resterende beløp for reisen.

Figur 3-2: Etterspørsel etter drosjetjenester varierer over tid



Kilde: Oslo Economics. Fra OE-prosjekt «Behov for antallsregulering av drosjeløyver» for Norges Taxiforbund. Øverste graf viser antall turer med passasjerer i Hamar, for hver time i den første uken av mars 2017. Den nederste grafen viser gjennomsnittlig antall turer per time sumert for områdene Oslo Vest, Oslo Sør og Oslo sentrum i mars 2017.

Vi ser av figurene at etterspørselen er høyest på morgenen og om ettermiddagen i ukedagene, og i nattetimene natt til lørdag og søndag. Videre at det er svært få turer nattetid på hverdager.

I tillegg til variasjon over tid er det også betydelige forskjeller i etterspørselen etter drosjetjenester i ulike deler av landet, særlig avhengig av geografiske og befolkningsmessige forhold. Typisk er det langt høyere etterspørsel i byene enn i mer grågrindete strøk.

De store svingningene i etterspørselen over tid og mellom ulike geografiske områder innebærer at det ikke nødvendigvis er bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby drosjetjenester i alle delsegmenter av markedet. Samtidig har det i et samfunnsperspektiv vært et ønske om en viss tilgjengelighet av drosjetjenester i hele landet gjennom hele døgnet. Dette har gitt et behov for regulering av markedet for å sikre at samfunnets behov for tjenester dekkes.

I tillegg til variasjonen i etterspørselen er det ulike former for markedssvikter i drosjemarkedet, som også har gitt et ytterligere behov for regulering. Markedet kjennetegnes blant annet av **asymmetrisk informasjon**, herunder at informasjon om pris og

kvalitet ofte er vanskelig tilgjengelig for kunden. Videre er det **stordrifts- og skalafordeler** i markedet. Det er betydelige kostnadsfordeler for sentraler med mange løyvehavere, noe som trekker i retning av få og store sentraler i markedet. Videre er det sterke **nettverkseffekter** i drosjemarkedet. Dette følger av at løyver avler kunder (forventning om bedre tilgjengelighet) og kunder avler løyver (forventning om økt omsetning). I praksis gir dette enda større stordriftsfordeler i markedet. Drosjevirkosomhet har også enkelte negative **eksterne virkninger** som er kostnader markedsaktørene ikke nødvendigvis tar hensyn til. Dette inkluderer uheldige effekter på klima og miljø, samt negative virkninger i bybildet, som tomkjøring og kødannelse. Til slutt kjennetegnes særlig praiemarkedet av store **byttekostnader** for kundene. Køordninger og usikkerhet knyttet til når neste bil kommer gjør at kunden i liten grad kan velge tilbyder.

3.2 Virkemåten til dagens regulering

Kjernen i dagens regulering er behovsprøvingen og antallsreguleringen av løyver. Et løyve gir en «eksklusiv» rett til å tilby drosjetjenester i et bestemt område, og samtidig en plikt til å tilby tjenester som oppfyller bestemte egenskaper – eksempelvis tilslutte seg en sentral og sørge for et tilstrekkelig tilbud i hele området gjennom hele døgnet. Slik sikrer dagens regulering et drosjetilbud i områder og på tider av døgnet som ikke kan forventes i et uregulert marked.

Dagens ordning kan ses på som en slags kontrakt mellom samfunnet og løyvehaver, der løyvehaver blir kompensert for å tilby pliktige tjenester som ikke er kommersielt grunnlag for, gjennom en beskyttet rett til å tilby tjenestene som er kommersielt lønnsomme. Den eksklusive retten gir løyvehaverne beskyttelse fra at andre bileiere tilbyr tjenester på tidspunkter og steder hvor det er kommersielt attraktivt og som vil forringe løyvehavers inntektgrunnlag.

I praksis innebærer den behovsprøvde løyveordningen at det skjer en form for kryss-subsidiering mellom delsegmenter i markedet som er kommersielt attraktive og delsegmenter som ikke er kommersielt attraktive. Det skapes en form for «grunnrente» i lønnsomme delmarkeder som kan brukes til å kompensere drift i mindre lønnsomme delmarkeder.

Den behovsprøvde løyveordningen gir potensiell stor markedsrett til løyvehaverne. Dette siden de i prinsippet kan sette høye priser uten å generere nyetablering eller miste betydelig salg til konkurrenter i markedet. Denne effekten forsterkes av tilstedeværelsen av markedssvikter som i praksis innebærer at kundene er mindre prissensitive enn i et

marked der forholdene ligger til rette for full konkurranse.

For å avhjelpe denne utilsiktede virkningen fastsetter Konkurransetilsynet maksimalpriser. Som beskrevet i kapittel 3.1 kan tilsynet unnta områder fra maksimalprisreguleringen dersom konkurransen vurderes å være tilstrekkelig til at prisene bør kunne settes fritt. Et minstevilkår for å unntas fra reguleringen er at det minimum er to konkurrerende drosjesentraler og at forholdene ellers ligger til rette for virksom konkurranse.

3.3 Sammenlikning av dagens løyveordning og foreslåtte sikringstiltak

Regjeringen arbeider med å avløse behovsprøvingen av drosjeløyver, med en ordning der alle som tilfredsstillt et sett med kriterier vil kunne tildeles løyve og med det tillatelse til å tilby drosjetjenester. I utgangspunktet skal løyvehaverne kunne tilby sine tjenester i de områder og til de tider de selv ønsker.

Som beskrevet innebærer dagens behovsprøving av antall løyver at det skapes en grunnrente i lønnsomme delmarkeder som kan dekke inn kostnadene ved å drive i ulønnsomme perioder. I et uregulert marked vil aktører kun tilby tjenester når dette er lønnsomt og aktørene har dermed heller ingen «kostnad» i ulønnsomme delmarkeder. I henhold til økonomisk teori

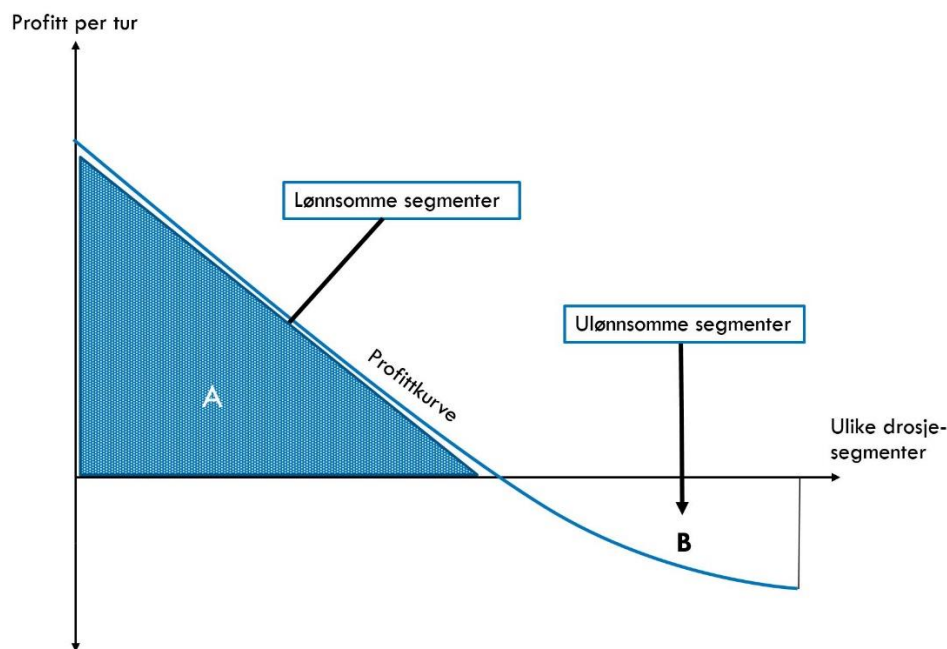
vil det skje etableringer i de attraktive delmarkedene inntil grunnrenten er uttømt.¹⁶

Dette innebærer at oppheving av behovsprøvingen kan forventes å eliminere «kompensasjonselementet» for driveplikten. Av denne grunn er en logisk følgevirkning av at behovsprøvingen av løyver oppheves, at også driveplikten bortfaller. Dette er også beskrevet i skissen til ny regulering.

Driveplikten har vært et viktig instrument for å sikre tilbud av drosjer i alle områder og gjennom døgnet. Den foreslåtte endringen vil dermed fjerne dette instrumentet. Uten at driveplikten erstattes med andre virkemidler for å sikre drosjetilbudet, er en sannsynlig konsekvens at det i enkelte delmarkeder ikke vil være et tilgjengelig drosjetilbud, eller at prisene vil være så høye at drosje i realiteten ikke fremstår som et aktuelt alternativ for kundene. Som vi også beskriver nærmere i kapittel 5 vil dette gjelde reisende på steder og tider med lavt etterspørselsgrunnlag, særlig i distriktene, og nattestid i store deler av landet.

Figur 3-3 illustrerer hvordan dagens løyveordning med driveplikt gir mulighet til en kryss-subsidiering mellom ulike markedssegmenter. Løyvehaver får en eksklusiv rett til å betjene de lønnsomme segmentene (areal A) mot en forpliktelse til å påta seg turer som isolert sett er bedriftsøkonomisk ulønnsomme (areal B). I et deregulert marked vil ikke turene i areal B betjenes.

Figur 3-3: Dagens løyveordning gir en rett og en plikt til å betjene lønnsomme og ulønnsomme turer



Kilde: Oslo Economics

¹⁶ I praksis kan tilstedeværelsen av etableringsbarrierer, som krav til løyvekurs og økonomisk garanti, innebære at

det fortsatt vil være noe «grunnrente»/profitt å hente i disse markedene.

Diskusjonen ovenfor viser hvorfor det er behov for en form for regulering, eller virkemiddelbruk, for å sikre et tilstedeværende drosjetilbud i hele landet. I skissen til ny regulering legges det opp til å åpne for at fylkeskommunene skal kunne inngå kontrakter om eneretter for å sikre tilstrekkelige drosjetjenester i områder hvor markedet alene ikke vil levere dette. En enerett innebærer en restriksjon for andre løyvehavere til å tilby tjenester i det definerte området.

Vi legger til grunn at fylkeskommunene i den nye ordningen kan tildele eneretter mot at enerettshaverne påtar seg forpliktelser som de ellers ikke ville påtatt seg. Dette kan eksempelvis være ulike former for driveplikt som sikrer ønsket tilgjengelighet av drosjetjenester i områder og til tider som ikke nødvendigvis betjenes av markedet.

Systemet med adgang til å tildele eneretter vil dermed på mange måter kunne fungere tilsvarende som dagens regulering med behovsprøving av løyver. En viktig forskjell er at tildeling av eneretter i utgangspunktet skal være et begrunnet unntak fra en hovedregel om fritt marked, og ikke den allmenne regelen slik løyveordningen fungerer i dag. Fylkeskommunene må ved tildeling av eneretter begrunne at markedsinngrepet er nødvendig for å sikre et tilstrekkelig godt drosjetilbud. Videre legges det opp til at enerettene skal ha begrenset varighet og tildeles i en åpen prosess i tråd med relevant anskaffelsesregelverk. Det planlegges også jevnlig evalueringer av behovet for å tildele eneretter.

En annen viktig forskjell fra dagens system er at fylkeskommunene sannsynligvis vil være avskåret fra å tildele eneretter i enkelte områder. Dette vil følge av grensene som trekkes for å utelukke bruk av markedsinngrep, basert på en vurdering av hvorvidt markedet i de aktuelle områdene vil kunne sørge for et tilstrekkelig drosjetilbud. Hva som burde ligge til grunn for denne vurderingen og hvordan grensene kan fastsettes vil drøftes nærmere i kapittel 4. Fastsettelsen av grensene vil kunne påvirke i hvilken grad og på hvilken måte fylkeskommunene har mulighet til å sikre ønsket drosjetilbud.

Et spørsmål som har vært vurdert i utformingen av skissen til regulering er hvorvidt fylkeskommunen må teste om markedet leverer ønsket drosjetilbud før eventuelle eneretter kan tildeles. Etter vår vurdering vil et krav om en slik markedstest ikke være hensiktsmessig av flere grunner. For det første løper man en betydelig risiko for at flere områder ikke vil ha et velfungerende drosjetilbud i den aktuelle perioden, med de uheldige konsekvenser som dette vil

¹⁷ Forordning 1370-2007 som fastsetter regler for hvordan offentlige myndigheter skal tildele tilskudd og/eller eneretter til en operatør som tar på seg plikt til å utføre

ha for kunder. Dette kan likevel raskt løses ved å innføre eneretter, slik at denne perioden ikke blir for lang. Viktigst er imidlertid at resultatene fra testen ikke vil være pålitelige, ettersom aktørene vet at de blir testet. I en testperiode vil det for eksempel ikke være rasjonelt for en aktør å investere i nye biler eller teknisk utstyr dersom det ikke er klart om markedet er skjermet eller åpent om tre måneder. Av denne grunn anbefaler vi at sikringstiltak bør kunne innføres også uten at det først er gjort en markedstest.

I skissen til ny regulering er det foreløpig ikke fastsatt nærmere detaljer om hva en enerett eventuelt skal innebære eller hvordan tildelingen skal skje. I utgangspunktet legges det opp til stor frihet for fylkeskommunene til å bestemme hvilke rettigheter og plikter som skal ligge i enerettene og hvordan konkurransen om enerettene innrettes.

Det er for eksempel mulig å se for seg ordninger der eneretter gis til ett selskap, som selv er ansvarlig for å løse transportbehovet i tråd med gitte spesifikasjoner, uten at fylkeskommunen fastsetter nærmere krav til antall sjåfører og biler. Et annet alternativ er at fylkeskommunene på tilsvarende måte som i dag fastsetter et konkret antall eneretter, og tildeler disse til ett eller flere selskap, sentraler eller enkeltaktører. Det er også mulig å se for seg at fylkeskommunen gjennom tildelingen av eneretter kan sikre drosjeprisene innenfor enerettsområdene, eksempelvis ved å inkludere dette som et av flere konkurranseparametere eller fastsette egne makspriser som spesifisering i konkurransegrunnlaget.

3.4 Vil sikringstiltakene gi mulighet til å sikre ønsket drosjetilbud?

I skissen til ny drosjeregulering introduseres altså eneretter som et nytt virkemiddel som fylkeskommunene kan benytte for å sikre ønsket drosjetilbud når behovsprøvingen og driveplikten oppheves. Det legges opp til en ordning som i stor grad tilsvarende løsnings for kollektivtransporten¹⁷, men med kortere varighet på enerettene. På samme måte som for kollektivtransporttjenester kan enerettene gis med eller uten økonomisk kompensasjon i tillegg.

Det legges også opp til at fylkeskommunene skal ha adgang til å gjennomføre ordinære anskaffelser av drosjetjenester der det ikke gis eksklusivitet i form av eneretter. Denne adgangen har de allerede i dag, og den benyttes blant annet til å anskaffe skoleskyss og andre former for kontraktskjøring. Imidlertid legges det ikke opp til tilleggsoverføringer til fylkeskommunene i forbindelse med ny drosjeregulering. Det

kollektivtransporttjenester på vei eller bane i samsvar med de kravene myndighetene setter for drift av kollektivtransporten.

er dermed et spørsmål om i hvilken grad anskaffelser av drosjetjenester utover de som kjøpes i dag vil fremstå som et reelt alternativ for fylkeskommunene. Fylkeskommunens faktiske handlingsrom for å sikre nødvendige tjenester vil dermed variere mellom områder der eneretter kan benyttes og områder der eneretter ikke kan benyttes.

I det videre vurderer vi i hvilken grad den foreslåtte innretningen av sikringstiltak vil gi fylkeskommunene mulighet til å sikre ønsket transporttilbud i alle sine områder.

3.4.1 Områder der eneretter ikke kan benyttes

Når det gjelder områder som utelukkes fra tildeling av eneretter, blir egenskapene ved markedet bestemmende for drosjetilbudet. Dersom fylkeskommunene ønsker en høyere standard på drosjetilbudet enn det markedet leverer, må de kjøpe eventuelle tilleggstjenester. Dette kan for eksempel være at drosjer skal ha beredskap på nattetid – noe som til nå har vært regulert gjennom løyver med behovsprøving og driveplikt.

Behovet for å kjøpe inn tilleggstjenester vil avhenge av hvor strenge grenser som settes for å utelukke bruk av eneretter. Jo lavere etterspørselsgrunnlag det er i områder som er avskåret fra tildeling av eneretter, jo større sannsynlighet vil det være for at markedet ikke leverer den standarden på drosjetjenester som fylkeskommunen ønsker. Strenge grenser vil dermed kunne innebære økte kostnader for fylkeskommunen, eller redusert mulighet til å beslutte en høy transportstandard.

Dersom det bare er områder med svært høyt etterspørselsgrunnlag som utelukkes fra bruk av eneretter, vil det være lite behov for kjøp av tilleggstjenester for å sikre samme transportstandard som i dag. Derimot kan det tenkes at transportstandarder i de uregulerte markedene blir vesentlig bedre enn i dag, jf. beskrivelse i kapittel 5.

3.4.2 Områder der eneretter kan benyttes

I områder der eneretter kan benyttes, vil fylkeskommunene i utgangspunktet kunne tildele eneretter på en slik måte at dagens tjenestetilbud forblir mer eller mindre uendret. Eksempelvis kan fylkeskommunen tildele nøyaktig det samme antall eneretter som det utstedes løyver i dag og beholde dagens forpliktelser til blant annet stasjoneringstid og tilgjengelighet. Eller fylkeskommunen kan tildele eneretten til et selskap som får de samme forpliktelser til å tilby drosjetjenester som dagens løyvehavere.

Samtidig er det enkelte forskjeller mellom ordningene med løyver og eneretter som kan ha betydning for fylkeskommunens mulighet til å opprettholde dagens kvalitet på drosjetilbudet, også i områder der

eneretter kan benyttes. Dette dreier seg om at driveplikten faller bort, at enerettene ikke gir konkurranseskjerming i kontraktmarkedet slik løyvene gjør, at enerettsområdene kan være mindre attraktive geografiske områder enn dagens løyveområder, at varigheten på en enerett er begrenset og at fylkeskommunene har større fleksibilitet i tildelingen av eneretter enn ved utstedelse av løyver. Nedenfor beskriver vi hvordan disse forholdene påvirker fylkeskommunenes muligheter til å sikre seg ønsket drosjetilbud.

Bortfall av driveplikten

Dagens løyveregulverk innebærer at løyvehavere forplikter seg til å være tilgjengelig gjennom hele døgnet i sitt kjøreområde. Dette følger av driveplikten. Når dette kravet faller bort, kan fylkeskommunene i prinsippet fortsatt opprettholde kravet til løyvehavere om å være tilgjengelig gjennom hele døgnet i enerettsområdene. Imidlertid har driveplikten gått fra å være et ufravikelig krav som løyvehavere er *pliktig* til å overholde til å være et krav som løyvehavere i prinsippet *kan forhandle* på.

En illustrasjon på dette kan være en liten kommune hvor etterspørselsgrunnlaget i enkeltturmarkedet er såpass begrenset at det kun er rom for én løyvehaver, én sentral eller ett selskap, og der én aktør har en betydelig konkurransefordel, eller er den eneste aktøren som konkurrerer om en enerett. Dette kan eksempelvis være tilfelle dersom en aktør har all kontraktskjøring i området og etterspørselsgrunnlaget er såpass begrenset at det kun er denne aktøren som kan drive med lønnsomhet i enkeltturmarkedet. I en slik situasjon vil denne aktøren kunne forhandle på krav til tilgjengelighet ettersom både fylkeskommunen og drosjeaktøren er innforstått med at drosjetilbudet hviler på denne aktøren.

I områder hvor enkeltturmarkedet er begrenset i omfang og konkurransebildet er svært forutsigbart, kan altså bortfallet av driveplikten gjøre det vanskeligere for fylkeskommunene å sikre et godt drosjetilbud gjennom hele døgnet. I hvilken grad fylkeskommunen vil være i stand til å sette forpliktelser til en enerett, avhenger da av den relative forhandlingsmakten til fylkeskommunen og den aktuelle sentralen.

Konkurranseskjerming i kontraktmarkedet

Dagens løyveordning gir ikke bare løyvehavere konkurranseskjerming i enkeltturmarkedet, men i praksis også i kontraktmarkedene i samme område. For å delta i konkurranser om kontrakter er det et krav om at tilbyder har løyver i det aktuelle løyvedistriktet, og med det også forpliktelser om å

betjene enkeltturmarkedet i et bestemt kjøreområde.¹⁸ Videre vil det gjerne være kostnadseffektivt å ha både kontraktskjøring og enkeltturkjøring innenfor samme kjøreområde ettersom dette vil gi bedre utnyttelse av bilene. De lokale løyvehaverne står dermed i en svært god posisjon ved konkurranser om kontrakter i markedet.

Med innføring av den foreslåtte skissen til regulering, med nasjonale løyver og uten begrensninger på organisasjonsform eller antall løyver per løyvehaver, vil langt flere aktører være potensielle konkurrenter om kontraktskjøring i ulike deler av landet. Eksempelvis kan større selskaper med mange løyver spesialisere seg på kontraktmarkedet og vinne anbud om både skolekjøring, TT-kontrakter og pasientreiser i ulike deler av landet. Dermed blir konkurransen som den lokale løyvehaveren møter langt hardere enn i dagens marked, og mulighetene for å inneha rettighetene til skoleskyss, TT-transport og pasientreiser langt mindre.

I mange områder av landet er kontraktskjøring en betydelig del av virksomheten til drosjeselskapene. I distriktene kan kontraktmarkedet utgjøre opptil 80-90 prosent av alle turer, og dermed grunnlaget for at det i det hele tatt eksisterer et tilbud i området. I følge Hordaland fylkeskommune og Norges Taxiforbund vil verdien av en enerett som ikke også inneholder rettigheter til kontraktskjøring være verdiløs i mange distrikter. Kontraktskjøringen synes også å utgjøre også en betydelig del av driftsgrunnlaget i større tettsteder og byer. Ifølge en mellomstor taxiaktør som vi har vært i kontakt med er kontraktskjøringen avgjørende for deres drift og kapasiteten på drosjeflåten er tilpasset denne. Aktøren forteller at dersom kontraktmarkedet falt bort, ville det ikke være grunnlag for å påta seg dagens forpliktelser om kjøring på natten eller tilgjengelighet av drosjebiler tilpasset rullestolbrukere.

Blant annet på grunn av stordriftsfordeler og nettverkseffekter er det sannsynligvis aktøren som vinner flest kontrakter i et område som er i best posisjon til å betjene enkeltturmarkedet. Et spørsmål er dermed om denne aktøren kan se seg tjent med å få tildelt en enerett på enkeltturmarkedet, med de forpliktelser til tilgjengelighet som det innebærer. Dette vil selvfølgelig blant annet avhenge av etterspørselsgrunnlaget i området og kravene som stilles til enerettshaver. I en del markeder, hvor antallet enkeltturer er begrenset, er det sannsynlig at forpliktelsene dette innebærer vil være mer tyngende enn gevinstene som konkurranseskjermingen gir, også for denne aktøren. Det kan også ha betydning om

aktøren har en eller flere store kontrakter innenfor området. Dersom kontraktskjøringen er delt mellom ulike selskaper, kan det være flere kandidater til å være enerettshavere, men trolig også mindre sannsynlig at den enkelte aktører finner det lønnsomt å påta seg de forpliktelsene som ligger i eneretten, eksempelvis tilgjengelighet om natten.

Konklusjonen av ovenstående diskusjon er at fylkeskommunenes mulighet til å sikre ønsket drosjetilbud gjennom eneretter vil være mindre enn ved dagens løyveordning i områder hvor kontraktskjøring utgjør en betydelig del av drosjetjenestene. Dersom fylkeskommunen ønsker å opprettholde dagens transportstandard i slike områder, kan det være behov for å kompensere enerettshaverne økonomisk. Alternativt må tildeling av eneretter og kontraktskjøring i området ses i sammenheng. Fylkeskommunene kjøper i dag inn skoleskyss og en andel av TT-tjenestene (se fotnote 15), mens det er helseforetakene som anskaffer pasientreiser. En samordnet anskaffelse vil dermed være enklere å administrere for de to førstnevnte kategorier av kontraktskjøring. Mulighetene til å sikre ønsket drosjetilbud gjennom tildeling av eneretter vil dermed være minst i områder hvor pasientreiser utgjør en betydelig del av drosjevirkosomheten i området.

Definisjonen av enerettsområdene

Fylkeskommunenes mulighet til å sikre drosjetilbudet innenfor enerettsområdene vil også kunne avhenge av hvor store deler av markedet som dereguleres. Som beskrevet i kapittel 3.2 innebærer dagens løyveordning at det skjer en kryss-subsidiering mellom kommersielt attraktive delmarkeder og kommersielt uattraktive delmarkeder. Dette kan både handle om kryss-subsidiering mellom turer på ulike tidspunkter på døgnet, men også mellom turer i ulike områder innenfor løyvedistriktet. I den grad det i dag foregår kryss-subsidiering mellom områder som dereguleres og områder der eneretter skal tildeles i ny regulering, vil det kunne innebære at fylkeskommunene må gi økonomisk kompensasjon til aktørene som skal betjene enerettsområdene, eller alternativt akseptere lavere transportstandard enn i dag.

Bakgrunnen for dette er at aktørene ikke lenger har den samme muligheten til å tjene en «grunnrente» i de attraktive områdene, og slik dekke kostnader ved å betjene de uattraktive områdene. Fylkeskommunen kan dermed risikere at ingen aktører er villige til å ta på seg forpliktelser til tilgjengelighet i et enerettsområde uten å også få kompensert for noe av den grunnrenten som tidligere kunne hentes i det attraktive

¹⁸ Et unntak er turbuss-selskaper, der det ikke er behovsprøving av løyver eller pålegg om driveplikt i enkeltområder. Imidlertid opererer disse selskapene større

kjøretøy, og kan således ha en konkurranseuleppe i forhold til drosjeselskapene.

markedet, som nå dereguleres og tilgjengeliggjøres for alle.

I hvilken grad dette vil være en faktisk problemstilling avhenger av flere forhold, blant annet hvor stor del av markedet som dereguleres, langs hvilke administrative grenser skillelinjene mellom deregulerte og regulerte markeder skal gå, og hvor strenge krav som stilles til pris og kvalitet på drosjetjenestene i enerettsområder. Jo større del av markedet som dereguleres, jo mer av grunnrenten som tidligere har oppstått i disse segmentene vil uttømmes. Dette vil gi en mer effektiv markedstilpasning og kunne gi positive effekter for kundene i de deregulerte områdene, jf. beskrivelsen i kapittel 5. Men det kan altså ha den virkningen at enerettsområder i nærheten av de deregulerte markedene vil bli mindre attraktive å betjene. Tilstedeværelsen av en slik effekt er imidlertid avhengig av at det i dag foregår en kryss-subsidiering mellom disse markedene.

Innenfor rammen av denne utredningen har vi ikke hatt mulighet til å undersøke i hvilken grad dette er tilfelle. Det er imidlertid sannsynlig at det i dag foregår en viss kryss-subsidiering av drosjetjenester mellom bykjerner og randsoner innenfor samme kommune. Det er mer usikkert i hvilken grad dette også foregår mellom kommuner. Dette vil avhenge av geografiske og demografiske forhold og hvordan nabokommuner har valgt å samarbeide om drosjetjenestene i dag.

Etter vår vurdering er det større sannsynlighet for at fylkeskommunene vil måtte kompensere tilbyderne i enerettsområder dersom skillelinjene mellom regulerte og deregulerte markeder går ved bygrenser fremfor kommunegrenser. Denne virkningen kan imidlertid også oppstå dersom skillelinjene går ved kommunegrenser og det tidligere har foregått slik kryss-subsidiering mellom turer i ulike kommuner. Vi kommenterer også dette i kapittel 4.

Varigheten på enerettene

En annen viktig forskjell fra dagens system er at dagens løyver gjelder på livstid (til 75 år), mens eneretter skal gjelde for en begrenset periode. I skissen til regulering er det foreslått en varighet på tre år. Generelt vil det være slik at en kontrakt er mer attraktiv jo lenger varighet den har. Så lenge verdien av en enerett oppfattes å være positiv, vil dermed verdien øke med kontraktslengden, og således også konkurransen om denne eneretten. Slik sett vil økt varighet på eneretten gi et forventet bedre tilbud.

En ulempe med lange kontrakter er imidlertid innlåsingeffekten og den negative effekten det har på utvikling og implementering av nye forretningsmodeller og teknologi. Ved å inngå langvarige kontrakter med én aktør, eller en gruppe aktører, kan altså innovasjonsevnen i markedet reduseres – noe

dagens løyveordning er et godt eksempel på. Valg av varighet på enerettene er dermed en avveining av ulike hensyn.

Varigheten på enerettene kan også ha innvirkninger på hvordan en bør sette terskelverdiene (kapittel 4). Jo kortere enerettsperioden er, dess mindre blir konsekvensene av at en setter terskelverdiene for høyt (få kommuner som konkurranseutsettes). Kort enerettsperiode innebærer at det er kort tid til en kan justere terskelverdiene basert på erfaringer fra de konkurranseutsatte markedene. Hvis en imidlertid har en varighet på enerettene som er svært lang, risikerer man at det vil gå lang tid før en kan rette opp i de uheldige effektene på markedet som følger av en terskelverdi som er satt feil.

Når en skal bestemme varigheten på enerettene, må en vekte behovet for å skape høy konkurranse om enerettene, ønsket om å stimulere til økt innovasjon i markedet, samt fordelene ved å kunne å justere terskelverdiene etter en kort periode hvis disse er satt feil.

Fleksibiliteten i virkemiddelet

Gjennom intervjuer med enkelte fylkeskommuner kommer det frem at dagens løyveordning ikke i alle tilfeller er et tilstrekkelig verktøy for å sikre ønsket transporttilbud. Eksempelvis er det i enkelte distriktskommuner krevende i det hele tatt å få søkere til nye løyver når eksisterende løyvehavere pensjonerer seg eller av andre grunner opphører med sin virksomhet. I andre distriktskommuner kan det være dekning om dagen, så lenge det er muligheter for kontraktskjøring, mens tilgjengeligheten i praksis er fraværende på nattetid. I områder nær store byer eller flyplasser kan tilbudet også være dårligere enn ønsket. Eksempler på dette er distriktsområder i Akershus hvor drosjene trekker inn mot Oslo, og tilfeller av at lokale turer i Gardermoen-området ikke betjenes fordi det er mer lønnsomt å kjøre tur/retur Oslo.

Ordningen med adgang til å gi eneretter kan i praksis gi fylkeskommunene et sterkere verktøy for å styre tilbudet enn dagens løyveordning. Dette følger ikke direkte av adgangen til å gi eneretter, men fordi den nye reguleringen også vil åpne for at løyver kan gis til virksomheter og at hver løyvehaver kan ha flere løyver. For eksempel kan fylkeskommunene velge å tildele eneretten til et selskap som styrer en flåte med biler og har ansvaret for å levere et spesifisert transporttilbud. Sammenliknet med dagens sentraler, som konkurrerer om selvstendig næringsdrivende løyvehavere, vil et selskap med egne løyver ha større mulighet, og trolig også sterkere insentiver, til å styre drosjeflåten slik at den på en effektiv måte dekker transportbehovet og oppfyller kontraktvilkårene. Selskapet kan også i større grad sette krav til å utøve

kontroll med sine ansatte sjåførere enn sentralene kan med sine tilknyttede løyvehavere i dag.

3.5 Oppsummering

Dagens løyveordning har til hensikt å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i alle deler av landet. Hvis behovsprøvingen av antall løyver og den tilhørende driveplikten bortfaller, vil markedsaktørene ikke ha noen forpliktelse til å betjene ulønnsomme segmenter av markedet. Uten noen annen form for regulering eller virkemiddelbruk er en naturlig konsekvens at drosjetilbudet på enkelte steder og tidspunkter vil bli dårligere enn i dag eller bortfalle.

I skissen til ny regulering foreslås det at fylkeskommunene gis adgang til å tildele eneretter i områder der markeder ikke forventes å gi et tilstrekkelig godt tilbud. Vi har i dette kapitlet vurdert om dette virkemiddelet er egnet til å sikre drosjetilbudet i alle deler av landet når behovsprøvingen og driveplikten bortfaller. Vi har innenfor rammen av denne utredningen ikke gjort en fullstendig vurdering av om det finnes andre tiltak som vil være mer effektive enn bruk av eneretter.

En enerett vil på samme måte som et løyve kunne ses på som en kontrakt mellom enerettshaver og samfunnet, hvor enerettshaveren påtar seg et sett med forpliktelser og som motytelse får en beskyttelse mot konkurranse i et bestemt område. Dersom enerettene skal tildeles uten kompensasjon, må fordelene som følger av konkurranseskjermingen oppveie eventuelle ulemper knyttet til pliktene som enerettshaveren påtar seg. Generelt kan vi si at behovet for å kompensere enerettshaverne vil øke jo mindre attraktivt enerettsområdet er, og jo flere forpliktelser som følger med eneretten. Når det kreves en økonomisk kompensasjon i tillegg til eneretten, vil virkemiddelet likne en ordinær anskaffelse, men der tilbyderer også får eksklusiv rett til å tilby tjenester innenfor området.

For fylkeskommunene synes det rimelig å konkludere med at den foreslåtte reguleringen gir mulighet til å replikere dagens tilbud i områder der enerett kan benyttes. Altså at et liknende sett med forpliktelser om å tilby drosjetjenester som i dagens løyveordning kan pålegges enerettshaverne i området. Dermed kan de samme hensyn som ivaretas gjennom løyveordningen ivaretas gjennom bruk av eneretter. Samtidig gir mulighetene til å gi eneretter en større fleksibilitet for fylkeskommunene, både med tanke på hvordan de ønsker at drosjetilbudet skal organiseres og hvilke kontrollmekanismer og forpliktelser som faktisk skal ligge i ordningen. Slik sett kan ordningen med eneretter være et sterkere virkemiddel for å styre drosjetilbudet enn dagens løyveordning har vært.

Det er imidlertid sannsynlig at det i enkelte områder vil være behov for å kompensere enerettshaverne for å påta seg de samme forpliktelser som i dag. Dette vil kunne skje dersom fordelene med konkurranseskjermingen forringes sammenliknet med i dag, eksempelvis fordi den indirekte konkurranseskjermingen i kontraktmarkedet bortfaller eller dersom enerettsområdene fremstår mindre attraktive å betjene enn dagens løyveområder. Førstnevnte effekt er trolig den viktigste årsaken til at enerettene i en del områder blir mindre attraktive enn dagens løyver. Sistnevnte effekt kan forekomme dersom det i dag foregår kryss-subsidiering mellom markeder som i ny regulering dereguleres og markeder der det tildeles eneretter.

Det vil også være andre forhold som har betydning for verdien av enerettene, blant annet i hvilken grad den nye reguleringen legger til rette for kostnadsbesparelser og mer effektiv drift hos markedsaktørene. Eventuelle kostnadsbesparelser kan føre til at markeder som tidligere fremsto uattraktive blir mer attraktive å betjene. Det er altså ikke gitt at det vil være behov for å kompensere enerettshaverne selv om verdien av enerettene er lavere enn dagens løyver. Slike virkninger diskuteres også i kapittel 5.

I områder der eneretter ikke kan benyttes vil markedsforholdene avgjøre om ønsket tilbud kan leveres uten ekstra kostnad for fylkeskommunene. Dersom markedet leverer et tilbud som er bedre enn det som er mulig å etablere gjennom dagens løyveordning, vil den nye reguleringen være fordelaktig for fylkeskommunene. Hvis derimot markedet i et område leverer et dårligere tilbud enn det som kan oppnås gjennom tildeling av behovsprøvde løyver, vil reguleringen være ufordelaktig for fylkeskommunen. Dette fordi de da har valget mellom å betale for tjenestene, eller akseptere det forringende tilbudet. Strenge grenser for hvor det er tillatt å bruke av eneretter gir dermed fylkeskommunene mindre handlingsrom til å beslutte en ønsket transportstandard og sikre denne uten ekstra kostnader.

Vår vurdering er at det ikke vil være hensiktsmessig å kreve en markedstest før innføring av sikringstiltak, da resultatet ikke nødvendigvis kan brukes til å vurdere de faktiske effektene av en deregulering.

Vi konkluderer altså med at fylkeskommunene vil ha behov for et virkemiddelapparat for å sikre tilfredsstillende drosjedekning i alle deler av landet når behovsprøvingen og driveplikten oppheves. Tildeling av eneretter kan være et egnet virkemiddel for dette formål. Det kan imidlertid være behov, i enkelte områder, for å gi økonomisk kompensasjon i tillegg til eneretten for å opprettholde et tilsvarende tilbud som i dag.

4. Anbefalte grenser for å utelukke bruk av sikringstiltak

En hensiktsmessig regulering av drosjemarkedet bør sikre at fylkeskommunene har tilstrekkelig handlingsrom til å iverksette sikringstiltak i områder hvor markedet alene ikke er i stand til å tilby tilfredsstillende drosjedekning. På tilsvarende vis bør reguleringen sikre at områder som har et tilstrekkelig stort etterspørselsgrunnlag til at markedet vil fungere effektivt ikke berøres av konkurranseskjermende tiltak. Det er av den grunn et behov for å tegne opp en grense som fastslår hvilke geografiske områder hvor det *ikke skal være mulig* å tilby eneretter.

I denne delen av utredningen vil vi vurdere hvilke definisjoner som bør legges til grunn for områder som ikke skal kunne inngå i et enerettsområde, dvs. om det bør tas utgangspunkt i kommunegrenser, grenser for by/tettsteder eller annen administrativ inndeling for å definere et slikt inngrepsfritt geografisk område. Videre skal det gjøres vurderinger om hvilke indikatorer og objektive terskelverdier som bør benyttes for å fastslå hvilke geografiske områder som ikke skal være gjenstand for sikringstiltak.

På grunn av store variasjoner i markedsforhold, og hva som bestemmer etterspørselen etter drosjetjenester i ulike deler av landet, er det svært krevende å fastsette indikatorer og objektive terskelverdier som gir en optimal gresedragning mellom områder som bør dereguleres og områder der det bør benyttes sikringstiltak. Innenfor rammen av dette prosjektet har det heller ikke vært mulig å gjøre inngående analyser av etterspørselsgrunnlaget i ulike områder rundt om i landet. Vi vil imidlertid gi anbefalinger til hvilke indikatorer som bør benyttes, og vi diskuterer mulige konsekvenser ved tre ulike nivåer av terskelverdier, blant annet basert på innsikt fra intervjuer med fylkeskommuner, Abelia og Norges taxiforbund. Vi beskriver også hvilke avveininger som gjøres ved fastsettelse av høye og lave terskelverdier.

4.1 Definisjon av geografiske områder

Samferdselsdepartementet presiserer at det vil være hensiktsmessig å etablere et sett med nasjonale, objektive kriterier for å skille områder som har behov for å anvende sikringstiltak og områder som ikke har det. Områdene som skal unntas bruk av sikringstiltak bør være geografiske områder hvor en med stor sikkerhet kan anta at markedet alene sikrer tilstrekkelig drosjedekning. Med andre ord vil dette

være geografiske områder med et visst etterspørselsgrunnlag. Et slikt område kan være en by eller et tettsted i en kommune, én kommune eller et større område, som en samling av flere kommuner.

Et viktig spørsmål er hvilken administrativ inndeling som vil være hensiktsmessig å benytte når vi definerer områder hvor sikringstiltak ikke skal være tillatt. Som beskrevet er etterspørselen etter drosjetjenester svært varierende rundt om i landet og det er langt større etterspørsel i byer og tettsteder enn i distrikter med lav befolkningstetthet. Slik sett kan det være logisk å benytte by- eller tettstedsgrenser når en skal skille ut områder der det ikke vil være behov for tildeling av eneretter for å sikre et godt drosjetilbud. En finmasket tilnærming for å vurdere geografiske områder gjør det mulig å isolere flere markeder som har et etterspørselsgrunnlag som egner seg for uregulert konkurranse. Dette kan eksempelvis være tilfelle i kommuner med større befolkningsentre og store områder utenfor med lite bosetning. I disse områdene kan det være mulig å skape virksom konkurranse i sentrumskjernen og innføre enerettsområder i de mindre attraktive områdene rundt.

At områder åpnes for konkurranse vil gi samfunnsøkonomiske gevinster ved at tilbudet i større grad tilpasses den faktiske etterspørselen. Av den grunn kan en inndeling som baserer seg på by- eller tettstedsgrenser være samfunnsøkonomisk gunstig, da en kan isolere, og deregulere, større deler av drosjemarkedet.¹⁹

Det er imidlertid flere ulemper med en slik finmasket geografisk inndeling. For det første kan det bli krevende å sikre god drosjedekning i resterende deler av kommunen gjennom eneretter når eksklusiviteten ikke lenger gjelder de mest attraktive områdene. Gjennom dagens løyveordning kan fylkeskommunen nettopp gi løyvehavere en eksklusiv rett til attraktive geografiske områder (tettsteder/ byområder) mot en motytelse, herunder at løyvehaver betjener uattraktive områder på ugunstige tidspunkter.

Jo flere av de attraktive delmarkedene innenfor et løyveområde som konkurranseutsettes, jo mindre attraktive er gjenværende turer i området som skal betjenes ved hjelp av en enerett. Som beskrevet i kapittel 3 vil effekten avhenge av om det i dag foregår kryss-subsidiering mellom disse delmarkedene. Det er etter vår vurdering større sannsynlighet for at slik kryss-subsidiering i foregår

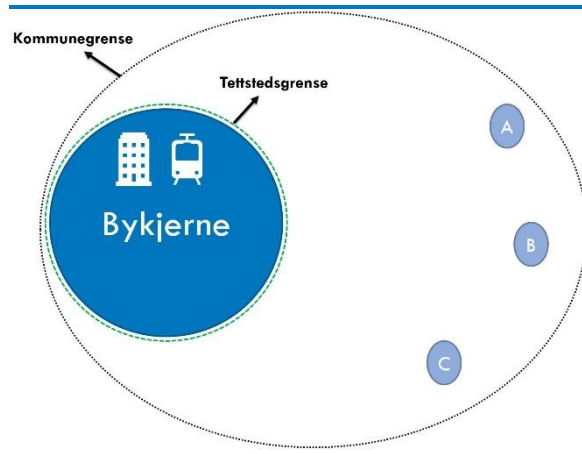
¹⁹ Her har man imidlertid ikke hensyntatt hvilke kostnadmessige virkninger en slik inndeling vil ha for fylkeskommunene.

mellom by og distrikt innenfor samme kommune (kjøreområde) enn mellom kommuner. En inndeling basert på by- eller tettstedsgrenser vil derfor øke sannsynligheten for at fylkeskommunene må kompensere enerettshavere for å betjene de resterende områdene.

Problemstillingen er illustrert i Figur 4-1, som viser en kommune med en bykjerne og tre mindre småsteder – A, B og C. Her kan det tenkes at det relevante geografiske området er definert av:

- 1) kommunegrensen (svart ytre grense) eller
- 2) av en tettstedsgrense (grønn ring) innenfor kommunegrensen.

Figur 4-1: Prinsippskisse – geografisk inndeling



Kilde: Oslo Economics

Hvis alternativ 2) gjelder, at det er en tettstedsgrense som definerer området som er unntatt sikringstiltak, vil alle deler utenfor dette området mest sannsynlig inngå i et enerettsområde. Et relevant spørsmål er om det finnes løyvehavere som ønsker å tilby drosjetjenester mellom småstedene A, B og C på ugunstige tidspunkter uten at de mottar noen form for kompensasjon. Tidligere kunne fylkeskommunen tilby en eksklusiv tilgang til kommunenes bykjerne mot at løyvehaver nettopp betjener utkantsområdene på ugunstige tidspunkter. Dette virkemiddelet har fylkeskommunen nå mistet.

En geografisk inndeling etter by- og tettstedsgrenser vil også ha andre uheldige konsekvenser. Generelt vil en grensedragnings mellom deregulerte markeder og markeder med eneretter føre til ulike praktiske problemstillinger når kunder og markedsaktører skal krysse disse grensene. Vi mener disse problemstillingene vil bli mer uttalte hvis kunder og tilbydere av persontransporttjenester må forholde seg til ulike markeder innenfor samme kommune. Implikasjonene av at en får kommuner som består av

ett frikonkurransemarked og ett regulert marked, er eksempelvis at en aktør som kun opererer i bykjernen ikke har lov til å gjennomføre turer som både starter og ender rett utenfor bykjernen. Av dette følger det at kundene må vite hvor grensen mellom by og distrikt går, og hvem som har eneretter, for å bestille turer utenfor bykjernen. Dette kan skape drosjemarkeder som er uoversiktlige og krevende å sette seg inn i.

Tettstedsgrenser er i tillegg dynamiske, ettersom antall tettsteder og deres yttergrenser vil endre seg over tid avhengig av byggeaktivitet og befolkningsutvikling.²⁰ Dette vil skape ytterligere utfordringer med tanke på kundens mulighet til å orientere seg i markedet. Hvis det forekommer store endringer i tettstedsgrensene mellom hver gang det skal deles ut eneretter, vil markedet også bli mindre forutsigbart for tilbyderne. Det gjør det mer utfordrende å fatte beslutninger knyttet til nødvendige investeringer og bemanning for løyvehavere.

En inndeling basert på kommunegrenser vil også ha både fordeler og ulemper. Når kommunegrensene er basis for å definere områder som skal være inngrepsfrie, må det tas hensyn til at hele kommunen skal kunne ha et tilstrekkelig drosjetilbud. Mange kommuner består av en bykjerne/tettsted og omkringliggende områder med mer spredt bebyggelse. Hvis det i en slik kommune ikke er mulig å tildele eneretter når behovsprøvingen og driveplikten oppheves, kan resultatet være at markedet leverer drosjetjenester av høy kvalitet i sentrumskjernen, mens tilbudet er mangelfullt eller fraværende i de mer rurale delene av kommunen.

I en del kommuner vil sannsynligvis drosjestandarden som oppnås i de rurale områdene av kommunen være av lavere kvalitet enn det fylkeskommunen har definert. Dersom det ikke gis adgang til å tildele eneretter i slike kommuner, må fylkeskommunen kjøpe inn drosjetjenester for å oppnå ønsket drosjestandard i hele kommunen, eller ta til takke med en lavere standard enn ønskelig.

Vår forståelse er imidlertid at reguleringen i utgangspunktet skal legge til rette for at det er fylkeskommunen som skal kunne sikre ønsket drosjestandard, uten å ha store kostnader knyttet til å kjøpe inn disse tjenestene. Dette innebærer at grensene må settes på en slik måte at det kun er kommuner hvor man antar at alle deler av kommunen vil kunne betjenes på en tilfredsstillende måte av markedet, som vil være avskåret fra bruk av sikringstiltak. Sammenliknet med en inndeling basert på by- eller tettstedsgrenser vil dermed færre områder bli avskåret fra muligheten for

²⁰ Definisjon tettsted: «En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og

avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter» (SNL, 2017).

markedsinngrep. Dette gir fylkeskommunene større muligheter til å tildele eneretter også i byer og tettsteder hvor dette i utgangspunktet bør være unødvendig.

En fordel ved å gjøre inndelinger basert på kommunegrenser er at disse grensene er mer kjent blant kunder og drosjeaktører enn det by- og tettstedsgrenser er. Kommunegrensene er dermed enklere å forholde seg til. Dagens løyveområder og kjøreområder tar også utgangspunkt i kommunegrenser.

Vi har også vurdert om det kunne være hensiktsmessig å benytte større områder enn kommuner. En fordel ville vært at kunder og tilbydere i mindre grad ville krysse grensene mellom konkurranseutsatte områder og regulerte områder. Imidlertid vil problemstillingen som diskuteres ovenfor da bli mer enda mer tydelig, ved at delmarkeder innenfor områdene som markedet kan betjene ikke må dereguleres, fordi de ligger inne i et større område som ikke har tilstrekkelig etterspørselsgrunnlag. Videre er det også vanskelig å se for seg andre grenser enn kommunegrenser som er tilstrekkelig kjent for kunder og andre aktører i drosjemarkedet. Heller ikke fylkeskommunene vi har vært i kontakt med kunne se for seg at større områder enn kommuner kunne være hensiktsmessig.

Samlet sett vil vi anbefale at inndelingen i geografiske områder tar utgangspunkt i kommunegrenser. Kommunegrenser er enklere å forholde seg til for tilbydere og etterspørere av persontransporttjenester da disse grensene er mer kjent. For fylkeskommunen vil bruk av kommunegrenser være hensiktsmessig av flere årsaker. Dette er grenser som fylkeskommunen er vant til å forholde seg til når det gjøres vurderinger knyttet til antallsreguleringen i ulike kjøre- og løyveområder. I tillegg vil bruk av kommunegrenser fremfor tettstedsgrenser med stor sannsynlighet ha mindre budsjettmessige konsekvenser for fylkeskommunene. Dette da fylkeskommunene vil beholde virkemiddelet de har i dag til å sikre drosjedekning i uattraktive delmarkeder innad i kommunen, mot at de kan gi en eksklusiv rett til de mest populære delmarkedene.

4.2 Kriterier for å definere inngrepsfrie områder

For å oppnå en mest mulig lik regulering på tvers av ulike nasjonale delmarkeder, samt hindre at det ikke benyttes sikringstiltak i områder hvor et uregulert marked evner å levere tilstrekkelig drosjedekning, er det et behov for å etablere objektive kriterier som skiller områder som *ikke har* behov for sikringstiltak og områder som *kan ha* behov for slike tiltak. I dette arbeidet må en først finne *egnet data*, deretter må en

sette *riktige terskelverdier*. Dataene som benyttes og terskelverdiene som settes vil til sammen utgjøre kriteriene som definerer områdene hvor sikringstiltak ikke kan benyttes.

Kriterier som er godt egnet for å sette grensene for bruk av sikringstiltak bør oppfylle følgende krav:

Forståelighet: Kriteriene må være forståelige for de involverte partene. I dette ligger det at det ikke må kreve for store ressurser å sette seg inn i kriteriene og det beregningstekniske grunnlaget.

Stabilitet: Kriteriene bør være forutsigbare, hvilket innebærer at det ikke forekommer hyppige og uannonserte endringer i kriteriene for bruk av sikringstiltak. Hyppige endringer innebærer at partene utsettes for en risiko som kan få betydning for deres beslutninger.

Operasjonaliserbarhet: Kriteriene må bygge på et datagrunnlag som rimelig enkelt kan innhentes og kontrolleres i alle geografiske områder. Kriteriene må fange opp relevante etterspørselsfaktorer i de geografiske markedene.

Egnethet: Kriteriene må sikre høy måloppnåelse. Med dette menes det at kriteriene er treffsikre i henhold til å avgjøre hvilke markeder som har behov for markedsinngrep og hvilke som ikke har det.

De ovennevnte kriteriene tilsvarer også grunnleggende kriterier som ESA legger vekt på når de skal vurdere om offentlige tiltak og ordninger er i tråd med EU/EØS-regelverket.

Samferdselsdepartementet vurderer at et områdets befolkningsstørrelse og befolkningstetthet kan være egnede kriterier for å avgjøre hvilke områder som skal være unntatt bruk av sikringstiltak. Vi vil nedenfor både drøfte om disse to demografiske størrelsene er tilstrekkelig for å avgjøre hvilke kommuner som ikke kan inngå i et enerettsområde, samt om det finnes andre kriterier som bør inkluderes for å skille områder som har behov for sikringstiltak og områder som ikke har det.

Vi mener at et kriterium som tar utgangspunkt i befolkningsstørrelse er godt egnet for å si noe om behovet for sikringstiltak i et område. Dette fordi etterspørselen i et delmarked, og dermed også områdets attraktivitet som drosjemarked, i stor grad er korrelert med befolkningsstørrelse. Imidlertid mener vi at befolkningsstørrelse i seg selv ikke er tilstrekkelig for å avgjøre om et uregulert delmarked vil være i stand til å sikre tilfredsstillende drosjedekning i hele det geografiske markedet. Hvis en kommune har en bosetningsstruktur som i stor grad er konsentrert rundt større befolkningsentre, er det ikke sikkert at de mer griskendte delene av kommunen vil oppnå en

tilfredsstillende drosjedekning hvis markedet blir deregulert. Av den grunn bør en også definere en terskelverdi for befolkningstetthet.

Vi har også vurdert om befolkningstetthet alene er tilstrekkelig for å avgjøre hvilke områder som bør unntas bruk av sikringstiltak. I mange tilfeller kan det være det. Et problem som imidlertid melder seg hvis kriteriet brukes alene, er at mindre øyer og kommuner (målt i km²), vil kunne bli unntatt for bruk av sikringstiltak, til tross for at etterspørselsgrunnlaget er for svakt til å kunne tilby et tilstrekkelig drosjetilbud i disse kommunene. Et eksempel er kommunen Utsira på 6,32 km² som potensielt kunne bli vurdert som et marked som bør unntas bruk av sikringstiltak hvis en tar utgangspunkt i befolkningstetthet alene. Av den grunn vil vi anbefale at en som et minimum utarbeider kriterier som både vurderer befolkningsstørrelse og -tetthet

Kriterier som baserer seg på inntektsnivå/kjøpekraft og sysselsetting kan også si noe om etterspørselen etter drosjetjenester. Imidlertid er det svært sannsynlig at gjennomsnittlig inntektsnivå og sysselsettingsgrad i langt mindre grad er korrelert med etterspørsel etter drosjetjenester enn det data på befolkningsstørrelser er. Eksempelvis kan små, rike kraft- eller oppdrettskommuner score høyt på både gjennomsnittlig inntektsnivå per innbygger og sysselsettingsgrad uten at det er et stort nok etterspørselsgrunnlag for å kunne tilby drosjetjenester til alle døgnetstider. Disse innteks- og sysselsettingsrelaterte størrelsene er dermed dårligere egnede, fordi kriteriene i mindre grad bidrar til måloppnåelse, nemlig at en korrekt skiller områder som har behov for sikringstiltak og områder som ikke har det. I tillegg vil det å inkludere flere kriterier i modellen bidra til lavere grad av *forståelighet*, da en mer omfattende modell vil være vanskeligere for fylkeskommunene å sette seg inn i og forvalte på en riktig måte. Dette i seg selv taler for at en bør benytte minst mulig grunnlagsdata og færrest mulig kriterier for å avgjøre hvilke områder som skal unntas bruk av sikringstiltak.

Videre kan det samlede kollektivtilbudet som allerede finnes i en kommune påvirke etterspørselen etter drosjetjenester. Hvis busstilbudet dekker store deler av kommunen, samt har hyppige avganger gjennom hele døgnet, vil etterspørselen etter drosjetjenester være begrenset. Dette taler for at en bør muliggjøre seg av informasjon om det eksisterende kollektivtilbudet når en skal vurdere hvilke områder som ikke skal kunne iverksette sikringstiltak. Problemet med disse dataene er at de er *krevende* å *operasjonalisere* til objektive kriterier som vil være treffsikre på tvers av geografiske områder, samt at det vil være *krevende* for fylkeskommunen å forvalte en modell som benytter data på eksisterende kollektivtransporttilbud.

For eksempel kunne en tenkt seg at en benytter data på antall buss-, t-bane-, trikk- og togavganger i døgnet per innbygger i en kommune. Problemet med en slik indikator er at man ikke får informasjon om kvaliteten på kollektivtransporttilbudet i grisgrendte områder eller på ugunstige tidspunkter. I tillegg gir ikke disse dataene nødvendigvis informasjon om hvorvidt annen kollektivtransport fungerer som et *faktisk substitutt* for drosjetjenester. Da må en ha informasjon om faktisk reisetid ved å bruke buss istedenfor drosje på konkrete strekninger.

Bruk av informasjon om relevante knutepunkter i et geografisk område vil møte mange av de samme utfordringene som er nevnt over. Det vil igjen være vanskelig å operasjonalisere dataene til objektive og treffsikre kriterier. Tanken med å vurdere data om relevante knutepunkter som et egnet kriterium, er at forekomsten av flyplasser, togstasjoner og busstasjoner typisk vil være drivere for etterspørselen etter drosjetjenester i et marked. Her kunne en ha tenkt seg at kommuner som har et visst volum på reisetrafikk gjennom ett eller flere knutepunkter må unntas for bruk av sikringstiltak. Men igjen vil det være *krevende* å sette et korrekt terskelnivå på disse størrelsene som sikrer høy grad av måloppnåelse i alle geografiske markeder.

Basert på ovenstående diskusjon anbefaler vi at data på det totale kollektivtransporttilbudet i en kommune og forekomsten av knutepunkter ikke blir benyttet som et kriterium i bestemmelsene av hvilke områder som *ikke kan* være gjenstand for sikringstiltak, men heller inngår som veiledende momenter som fylkeskommunene bør vurdere før bruk av konkrete sikringstiltak (kapittel 6).

Vi står igjen da med kriterier som tar utgangspunkt i befolkningsdata for å skille områder som skal kunne benytte sikringstiltak, og områder som ikke skal ha denne muligheten. Vi mener det er flere fordeler med en slik kriteriemodell. Totalt sett scorer modellen godt på kravene til *forståelighet*, *stabilitet*, *operasjonaliserbarhet* og *egnethet*. Inkludering av flere kriterier, som for eksempel inntektsnivå, sysselsetting, kollektivtransporttilbud osv., ville muligens kunne økt modellens treffsikkerhet/egnethet, men ville samtidig gått på bekostning av modellens forståelighet, stabilitet og operasjonaliserbarhet. Formålet med denne modellen er å *scree*ne ut de områdene som en med stor sikkerhet kan si at ikke har behov for sikringstiltak. Dette mener vi kan gjøres best på grunnlag av befolkningsdata.

Det er også viktig å presisere at dette vil være en *første test* for å vurdere om sikringstiltak skal benyttes i et gitt geografisk område. Gjøres det feil i denne testen, nemlig at en åpner opp fra bruk av sikringstiltak i områder som ikke har behov for det,

kan dette rettes opp i *test nummer 2* – når fylkeskommunene skal vurdere bruk av konkrete sikringstiltak. Det er med andre ord behov for at kriteriene i den første testen ikke er for strenge, herunder at mange områder unntas fra bruk av sikringstiltak. Dette vil medføre at fylkeskommunen mister muligheten til å regulere avgrensede markeder som har behov for sikringstiltak for å oppnå ønsket drosjestandard.

4.3 Vurdering av terskelverdier

Vi har vurdert hva som er optimale terskelverdier gitt at man skal balansere følgende hensyn:

- Fylkeskommunene må ha tilstrekkelig handlingsrom til å definere ønsket drosjestandard
- Områder som har et tilstrekkelig etterspørselsgrunnlag skal konkurranseutsettes for å sikre lave etableringsbarrierer og virksom konkurranse

Hvordan terskelverdiene settes vil ha stor innvirkning på hvordan drosjetilbudet i de ulike geografiske markedene blir seende ut. Hvis testen er *streng*, slik at store deler av Norge ikke kan inngå som enerettsområder, vil det kunne medføre at en oppnår lav drosjedekning i de uattraktive geografiske områdene som er konkurranseutsatt, samt at drosjedekningen er lav på uattraktive tidspunkter. En konsekvens av dette er at drosjestandarden som leveres i flere områder er lavere enn det fylkeskommunen har definert som ønsket standard. Fylkeskommunen må da enten kjøpe inn drosjetjenester eller ta til takke med en lavere standard enn ønsket.²¹

Motsatt vil en *lite streng* test, som åpner opp for at store deler av Norge kan reguleres ved bruk av sikringstiltak, kunne føre til at en oppnår mindre konkurranse enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. En lite streng test vil gi fylkeskommunene større handlingsrom. Hvilke konsekvenser dette vil ha på markedet og drosjetilbudet som leveres, vil da avhenge av vurderingene som fylkeskommunen foretar knyttet til bruk av sikringstiltak. I delkapittel 5.3.1 argumenteres det for at fylkeskommunene vil forsøke å sikre et best mulig drosjetilbud gitt de virkemidlene de har til rådighet. Dette trekker i retning av at fylkeskommunene vil ønske å iverksette sikringstiltak i områder hvor fylkeskommunen opplever at det er usikkert om markedet alene vil gi en tilfredsstillende drosjedekning.

For å drøfte hva som er optimale terskelverdier, vil vi benytte en casebasert tilnærming som bygger på et

²¹ Vårt inntrykk er at de som jobber med samferdselsplanlegging i fylkeskommunene ikke opplever det som et reelt alternativ å kjøpe inn drosjetjenester.

arbeid som Samferdselsdepartementet har påbegynt. Departementet har i sin skisse til sikringstiltak inkludert et konkret forslag der kommuner med mer enn 50 000 innbyggere og en befolkningstetthet som er større enn 200 per km² ikke kan inngå i et enerettsområde. Med en slik grense vil dette gjelde kommunene som er presentert i Tabell 4-1.

Tabell 4-1: 50 000 innbyggere og befolkningstetthet på mer enn 200 innbyggere per km²

Kommuner	
Fredrikstad	Drammen
Bærum	Kristiansand
Asker	Sandnes
Skedsmo	Stavanger
Oslo	Bergen
Trondheim	

Vi ønsker å kartlegge hvilke kommuner som omfattes hvis en setter både strengere og mindre strenge grenser enn dette. Dess lavere terskelverdiene settes, dess flere kommuner vil berøres – og jo mer sannsynlig vil det være at markedet i en av kommunene ikke er i stand til å levere et tilstrekkelig drosjetilbud. Optimalt sett bør terskelverdiene settes på et slikt nivå at en på *marginen* ikke inkluderer en kommune som er avhengig av sikringstiltak for å oppnå et tilfredsstillende drosjetilbud.

For å sette mest mulig optimale terskelverdier, er det behov for å gjøre inngående analyser av etterspørselsgrunnlaget og andre relevante markedsforhold i ulike kommuner. Dette har ikke vært mulig innenfor rammen av dette prosjektet. Vårt mål med denne analysen har vært å komme nærmere i vurderingene knyttet til hvilke områder *som det vil være sannsynlig at vil* levere et tilfredsstillende drosjetilbud uten bruk av sikringstiltak. Vurderingene er basert på overordnet informasjon om kommunenes karakteristika og vår kjennskap til drosjemarkedet. Vi har også foretatt intervjuer med to fylkeskommuner og to interesseorganisasjoner for å få innspill til disse vurderingene.

Hva som anses som et tilstrekkelig drosjetilbud er i utgangspunktet opp til fylkeskommunene å vurdere. I våre overordnede vurderinger har vi lagt til grunn at et tilfredsstillende drosjetilbud innebærer at det er sannsynlig at markedet kan levere (en viss) drosjedekning på alle døgnetstider og i alle deler av kommunen. Jo strengere definisjon til tilgjengelighet og kvalitet i alle delmarkeder, jo mindre streng bør

grensen være til områder som ikke kan benytte sikringstiltak.

Vår løsningsstrategi handler om å gjøre overordnede vurderinger om hvorvidt konkrete kommuner evner å tilby et tilstrekkelig drosjetilbud hvis fylkeskommunen ikke har mulighet til å anvende sikringstiltak. Det presiseres at disse vurderingene er gjort på tynt informasjonsgrunnlag og dermed er heftet med mye usikkerhet.

I Tabell 4-2 presenteres de tre nivåene for terskelverdier som vi ønsker å vurdere nærmere.

Tabell 4-2: Ulike nivåer på terskelverdier

Nivå	Antall innbyggere / befolkningstetthet
Høy	100 000 innbyggere / 400 innbyggere per km ²
Middels	50 000 innbyggere / 200 innbyggere per km ²
Lav	20 000 innbyggere / 80 innbyggere per km ²

I intervjuene med fylkeskommunene har vi presentert dem for konkrete kommuner i deres løyvedistrikt som berøres ved ulike terskelnivåer. Vi har spurt dem om hvilke deler av kommunene eller tider på døgnet som eventuelt ikke vil bli betjent hvis markedene blir deregulert. Det har da vært nødvendig å få mer informasjon om hva den reelle etterspørselen etter drosjetjenester er i disse markedene på ulike dager og ved ulike tidspunkter. Dette for å vurdere om det er økonomisk lønnsomt for minst én aktør å være tilgjengelig på disse tidspunktene.

Tabell 4-3: Unntakskommuner gitt streng grense (nederst) og mindre streng grense (øverst)

100 000 innbyggere og befolkningstetthet på mer enn 400 innbyggere per km ²		
Bærum	Bergen	
Oslo	Trondheim	
Stavanger		
20 000 innbyggere og befolkningstetthet på mer enn 80 innbyggere per km ²		
Moss	Oslo	Sandnes
Sarpsborg	Hamar	Stavanger
Fredrikstad	Drammen	Haugesund
Ski	Nedre Eiker	Sola
Oppegård	Horten	Karmøy
Bærum	Tønsberg	Bergen
Asker	Sandefjord	Askøy
Lørenskog	Nøtterøy	Ålesund
Skedsmo	Porsgrunn	Kristiansund
Nittedal	Arendal	Trondheim
Ullensaker	Kristiansand	

4.3.1 Lite streng test - høye terskelverdier

Hvis terskelverdiene settes til 100 000 innbyggere og 400 innbyggere per km², vil Bærum, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger være områder hvor det ikke er mulig å tildele eneretter (Tabell 4-3). Disse kommunene utgjorde 25,9 prosent av den norske befolkningen (1,37 mill. mennesker) og 0,45 prosent av landets areal i 2017.²²

De fem ovennevnte kommunene har et betydelig befolkningsgrunnlag, som igjen tilsier at etterspørselen etter drosjetjenester er høy. Basert på innspill fra intervjuene mener vi at disse områdene kjennetegnes av et tilstrekkelig stort etterspørselsgrunnlag, både i ulike delmarkeder innad i kommunen og på ulike tidspunkter, til at det vil være økonomisk lønnsomt for et antall aktører å dekke hele kommunen. Vi har ikke hentet inn konkret informasjon eller innspill om Trondheim og Stavanger, men basert på innspill om drosjemarkedene i Bærum, Oslo og Bergen virker en grense på 100 000 innbyggere og 400 innbyggere per km² å være lite risikabel med tanke på bortfall av tilbud. Det er en viss sannsynlighet for at enkelte deler av kommunene vil få et dårligere tilbud enn i dag, særlig på ugunstige tidspunkter. Ettersom kommunene

²² Det er tatt utgangspunkt i tall fra SSB for utgangen av 2017, herunder 5 295 619 mennesker og et landareal på 323 808 kvadratkilometer

er begrenset i størrelse, og har store befolkningscentre der det også synes å være grunnlag for et tilbud om natten, vurderer vi at det vil være mulig å skaffe drosjetjenester i alle deler av kommunen. Tjenesten kan likevel bli betydelig dyrere på ugunstige steder og på ugunstige tider.

Fra tidligere analyser på drosjemarkedet vet vi at aktørene i dette markedet er villige til å ta turer som er ulønnsomme for ikke å risikere at de mister neste tur. Å avstå fra en tur eller ikke å være tilgjengelig deler av døgnet gjør at du som drosjeaktør skyves bakover i kundenes bevissthet, og dermed risikerer å miste turer i fremtiden. Dette forventer vi at vil ha en viss disiplinerings-effekt når driveplikten faller bort. Imidlertid vil denne disiplinerings-effekten være svakere dess mer fragmentert markedet er.

Oppheving av antallsreguleringen, samt bortfallet av driveplikten og sentraltilknytningsplikten vil isolert sett føre til økt etablering. Dette i seg selv tilsier at det vil være flere aktører i markedet som potensielt kan betjene de minst ugunstige delmarkedene, selv om driveplikten faller bort. Dette er også elementer som må vurderes når en skal forsøke å forutse hvilke områder som er i stand til å levere et tilfredsstillende drosjetilbud uten regulering. Eventuelt bortfall av krav til taksameter og krav om å jobbe heltid, vil virke i samme retning som ovennevnte regelendringer. Det vil bli flere aktører i markedet som potensielt kan betjene de minst attraktive områdene.

4.3.2 Moderate terskelverdier

Hvis terskelverdiene settes til 50 000 innbyggere og 200 innbyggere per km², vil Fredrikstad, Drammen, Kristiansand, Asker, Sandnes og Skedsmo også berøres utover de fem ovennevnte kommunene (totalt 11 kommuner). Disse kommunene utgjorde 33,6 prosent av den norske befolkningen (1,78 mill. mennesker) og 0,80 prosent av landets areal i 2017.

Innspill fra intervjuer trekker i retning at disse grensene berører kommuner som med stor sannsynlighet vil være i stand til å levere et tilstrekkelig drosjetilbud uten bruk av sikringstiltak. Her er imidlertid usikkerheten noe større enn ved bruk av høye terskelverdier. Representantene fra fylkeskommunene opplever at etterspørselen etter drosjeløyper i disse områdene er stor. Det opplyses om at drosjedekningen er jevnt over høy gjennom hele døgnet. Dette trekker i retning av at drosjetilbudet vil være godt også når driveplikten faller bort. Igjen må det påpekes at det ikke er foretatt konkrete vurderinger for alle 11 byer, men de kommunene som ligger i Akershus og Hordaland.

4.3.3 Lave terskelverdier

Hvis terskelverdiene settes til 20 000 innbyggere og 80 innbyggere per km², vil totalt 32 kommuner være

unntatt for bruk av sikringstiltak (se Tabell 4-3). Disse kommunene utgjorde i 2017 i overkant av 46 prosent av den norske befolkningen (2,46 mill. mennesker), men bare 1,5 prosent av landets areal.

Representantene fra fylkeskommunene mente det var sannsynlig at kommunene i deres fylke som ville bli berørt av en slik grense ville være i stand til å levere et tilfredsstillende drosjetilbud, iallfall i sentrums- og byområdene av kommunen. De uttrykte en noe større usikkerhet knyttet til om det ville være et tilfredsstillende drosjetilbud i de mindre befolkningsrike delene av de berørte kommunene. De presiserer at vurderingene deres baserer seg på hva de tror vil skje hvis man åpner opp markedet, og ikke basert på konkrete analyser av etterspørselsgrunnlaget i hver kommune. De to fylkeskommunene som er intervjuet representerer også kun 10 av de 32 berørte kommunene. Det er nødvendigvis ikke gitt at representanter fra andre fylkeskommuner deler de samme tankene knyttet til konsekvensene av konkurranseutsetting.

Med terskelverdier på 20 000 innbyggere og 80 innbyggere per km² er det enda mer krevende å forutse hvordan drosjedekningen vil bli seende ut på nattetid og i randsonene av de minste kommunene enn med grenser på 50 og 100 000 innbyggere. Et sentralt spørsmål som er krevende å besvare relaterer seg til hvorvidt den nye drosjereguleringen vil føre til stor nyetablering fra applikasjonsbaserte aktører eller andre aktører som kan utnytte seg av en mer fleksibel bemanning. Bortfall av sentraltilknytningsplikt og krav til heltidserverv kan potensielt representere et eksogent sjokk som innebærer at både tilbuds- og etterspørselssiden ekspanderer med ny regulering. Dette trekker i retning av at drosjedekningen vil være tilfredsstillende selv i mellomstore og mindre kommuner hvis markedet åpnes opp.

4.4 Oppsummering

Vi anbefaler at det benyttes kommunegrenser for å avgjøre hvilke områder som skal unntas bruk av sikringstiltak. Dette fordi kommunegrenser er enklere å forholde seg til for både kunder, løyvehavere og fylkeskommuner enn det tettsteds- eller bygrenser er. Videre, hvis det er mål for departementet at fylkeskommunene ikke skal få økte kostnader ved ny regulering, vil bruk av kommunegrenser gi større mulighet for at fylkeskommunene kan skaffe en tilstrekkelig drosjedekning på uattraktive tidspunkt og steder, ved å kunne gi eksklusiv tilgang til de kommersielt mest lønnsomme områdene. I enerettsområdene vil fylkeskommunene dermed beholde et viktig instrument for å sikre drosjedekning i hele løyveområdet.

Vi anbefaler at en benytter data på befolkningsstørrelse og befolkningstetthet for å avgjøre hvilke områder som ikke kan inngå som enerettsområde. Hva som er optimale terskelverdier avhenger av hvordan en venter ønsket om at fylkeskommunene skal kunne definere drosjestandarden mot ønsket om å konkurransesette flest mulige markeder for å oppnå mer konkurranse og mer effektive priser. Videre knytter disse vurderingene seg til hvorvidt man ønsker en gradvis innføring av ny regulering eller om en ønsker større endringer for å oppnå et mer omfattende datagrunnlag som kan benyttes til senere vurderinger.

Vi vurderer at det kan være fornuftig å ikke begrense fylkeskommunenes mulighet til å innføre sikringstiltak for mye i første omgang. Det er flere grunner til dette. For det første vil omfattende regulatoriske endringer ha store konsekvenser for aktørene i markedet, herunder personer som har det som sin hovedsyssel og kunder som er svært avhengige av drosjetjenester. Strukturen i drosjemarkedet er spesiell, med flere karakteristika som kan gi grunnlag for markedssvikt, samt at drosjemarkedet består av svært mange ulike produktspesifikke og geografiske delmarkeder. Dette impliserer at det er vanskelig å forutse hvilke konsekvenser konkurranseutsetting vil ha i ulike geografiske markeder. Dette taler for at det er ønskelig med en forsiktig og gradvis endring for å unngå store utilsiktede virkninger.

Det er også fylkeskommunene som er nærmest til å vurdere om enkeltmarkeder vil betjenes på en god måte av et deregulert marked. Som vi beskriver i kapittel 5.2 kan vi allerede innenfor dagens regulering se hvilke områder og tidsperioder som vurderes som attraktive og mindre attraktive å betjene, noe fylkeskommunene synes å være godt kjent med. Det er derfor sannsynlig at fylkeskommunenes skjønnsmessige vurderinger vil være mer treffsikre enn generelle objektive kriterier for å

utelukke bruk av sikringstiltak. Særlig dersom det utformes en god veileder som kan være til hjelp for å vurdere behov for sikringstiltak.

En ulempe med å gi stort handlingsrom til fylkeskommunene er risikoen for stor utbredelse av eneretter der det ikke er behov for det, og at strukturen segmenteres slik at det tar lang tid før større deler av markedet dereguleres. Imidlertid er vår vurdering at dette vil avhenge av resultatene i markedene som dereguleres i første omgang. Dersom de ønskede effektene oppstår, er det sannsynlig at det også vokser frem et ønske om å deregulere større deler av markedet, slik at gevinstene kan hentes også her. Videre vil det også være effektivitetsgevinster å hente gjennom en godt innrettet konkurranse om eneretter, og slik sett vil forskjellen mellom regulerte og åpne markeder være mindre enn i dag, jf. kapittel 5.2.2 og 5.3.2. Etter en helhetsvurdering mener vi dermed det er hensiktsmessig at det ikke legges for store begrensninger på fylkeskommunenes handlingsrom til å tildele eneretter.

Vi anbefaler at det etter en viss tid gjennomføres evalueringer av virkemåten til den nye drosjereguleringen, og herunder hvordan drosjetilbudet har utviklet seg i områder med fri konkurranse og enerettsområder. Innsikten herfra kan benyttes til å justere terskelverdier for områder som skal unntas markedsinngrep og vurdere behov tiltak for å avhjelpe eventuelle utilsiktede virkninger som oppstår i de deregulerte markedene. En første evaluering bør ideelt sett iverksettes slik at man har tid til å ferdigstille denne og bruke innsikt fra arbeidet før eneretter fordeles for andre gang. For at evalueringen skal kunne gi gode svar er det også viktig at en etablerer systemer for å rapportere inn relevante markedsdata. Relevante markedsdata vil for eksempel være ventetid ved direktebestilt tur, omsetning per løyve, antall turer gjennom døgnet og antall tilbydere som er tilstede ved ulike tidspunkter.

5. Konsekvensvurdering av innretning av sikringstiltak

I dette kapittelet vil vi analysere virkninger av skissen til ny drosjeregulering, med vekt på virkninger av forslaget om å oppheve behovsprøvingen og driveplikten og samtidig gi fylkeskommunen en adgang til å tildele eneretter. Vi vil også ta hensyn til andre foreslåtte endringer i reguleringen som vil innføres samtidig.

Vi vil beskrive hvordan den endrede reguleringen vil påvirke markedstilpasningen, det vil si hvilke effekter den vil ha på tilbudet og prisene. Videre vil vi beskrive konsekvensene for ulike aktører, herunder fylkeskommunene, aktørene i drosjenæringen og kundene. Vi vil også beskrive mulige utilsiktede virkninger og tiltak som kan bidra til å avhjelpe disse.

5.1 Beskrivelse av alternativer

I analysen vil vi sammenlikne dagens situasjon med en fremtidig tenkt situasjon med ny regulering av drosjemarkedet. Virkningene vi kartlegger og beskriver i analysen er forskjellen mellom disse to alternativene.

I dagens situasjon er løyveordningen og den øvrige reguleringen som beskrevet i kapittel 2.1 og 2.2. I den fremtidige tenkte situasjonen er skissen til regulering beskrevet i kapittel 2.3 innført. De viktigste endringene vi skal analysere er en opphevelse av dagens behovsprøving og driveplikt, og samtidig innføring av en adgang for fylkeskommunene til å tildele eneretter der de mener det er nødvendig for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud.

Som beskrevet i kapittel 2.3 vurderes også andre endringer i reguleringen som vil ha betydning for virkningene av disse tiltakene. Dette inkluderer forslag om å oppheve kravet til å drive drosjevirkosomhet som hovedervert samt plikten til å være tilknyttet en sentral og arbeide ut fra spesifikke stasjoneringssteder. Videre at løyver er nasjonale, kan tildeles både personer og virksomheter og at det ikke vil være noen begrensning på antall løyver per løyvehaver. Det er vedtatt skjerpede krav til prisinformasjon og det arbeides med forslag til funksjonsbaserte krav som kan erstatte dagens krav til taksameter.

Innenfor rammene av denne utredningen vil vi ikke gjøre noen helhetlig og selvstendig analyse av virkningene av alle de enkelte tiltakene på drosjemarkedet. Men vi vil, når vi vurderer virkningene av å fjerne behovsprøvingen og innføre adgang til å tildele eneretter, ta hensyn til at disse endringene vil komme samtidig og dermed kunne påvirke effektene.

Generelt kan vi si at endringene som vurderes vil redusere etableringsbarrierer og kostnader knyttet til å operere i drosjemarkedet, og således vil øke muligheten for nye etableringer og konkurranse i drosjemarkedet når behovsprøvingen opphører. Videre vil det ha betydning for hvordan aktørene organiserer seg, noe som igjen kan ha virkninger på konkurransen både i deregulerte markeder, men også i kontraktmarkedet og i konkurransen om eneretter.

5.2 Effekter på tilbud og pris

Skissen til ny regulering innebærer at det i noen områder vil være fri etablering i drosjemarkedet (deregulerte områder), mens det i andre områder vil tildeles eneretter som gir en eksklusiv tilgang til enerettshaverne (enerettsområder). Effektene av reguleringen vil dermed være forskjellige i deregulerte områder og enerettsområder. Videre vil reguleringen kunne ha effekter på etablering og konkurranse i kontraktmarkedet i begge typer områder.

I analysen av effekter på markedstilpasningen vil vi dermed søke å beskrive hvordan den nye reguleringen vil påvirke tilbud og pris i tre ulike markedssituasjoner. Først vil vi beskrive effektene i enkeltturmarkeder i områder som dereguleres. Beskrivelsen her vil også illustrere effektene dersom hele markedet dereguleres uten at det innføres sikringstiltak. Videre vil vi beskrive effektene i enkeltturmarkeder i områder der det tildeles eneretter. Til slutt vil vi beskrive forventede tilbuds- og priseffekter på kontraktmarkedet.

Formålet i denne delen av analysen er altså å beskrive hvordan vi kan forvente oss at tilbyderne av drosjetjenester vil tilpasse seg ulike reguleringer i ulike markeder, og hvordan dette igjen vil påvirke prisene. I denne omgang gjøres det uten å ta stilling til hvordan fylkeskommunene vil praktisere den nye reguleringen. I hvilken grad fylkeskommunene velger å tildele eneretter i områder hvor dette er tillatt, og hvordan slike konkurranser innrettes, kan imidlertid ha stor betydning for de faktiske virkningene av reguleringen. Dette vil drøftes nærmere i analysen av konsekvenser for ulike aktører i kapittel 5.3.

5.2.1 Effekter i områder med fri konkurranse

Som beskrevet i kapittel 3.1 består drosjemarkedet av en rekke ulike delmarkeder med store forskjeller i etterspørselsgrunnlag, og følgelig varierende lønnsomhet for drosjenæringen. Den behovsprøvde løyveordningen, med tilhørende driveplikt, har hatt til hensikt å sikre et tilfredsstillende tilbud i alle disse

delmarkedene. Ordningen har gitt løyvehaverne en konkurranseskjerming som har beskyttet inntektsgrunnlaget i de attraktive markedssegmentene, mot en forpliktelse til å også betjene mindre attraktive markeder.

Behovsprøvingen av løyver innebærer i praksis en avveining mellom hensynet til tilgjengelighet av drosjetjenester for kundene og behovet for tilstrekkelig inntjening for drosjesjåførene. Et lavt antall løyver vil i størst grad sikre inntekten til sjåførene, mens et høyt antall løyver vil gi stor tilgjengelighet av drosjetjenester for kundene.¹ Kravet i dagens løyveordning om drosjevirkosomhet som hovedervertv innebærer at inntjeningen per løyvehaver i utgangspunktet bør kunne dekke en fulltidsstilling. Samtidig vet vi at det er store svingninger i etterspørselen etter drosjetjenester over døgnet og over uken.

Samlet innebærer dette at tilbudet av drosjetjenester i dag er kunstig lavt i perioder eller på steder med høy etterspørsel, i forhold til hva som vil være tilfelle i et marked med fri etablering. Videre at det er kunstig høyt i perioder eller på steder med lav etterspørsel, siden løyvehaver må betjene disse markedene uavhengig av om det er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Det betyr at tilbud og etterspørsel ikke klarer på en optimal måte i samfunnsøkonomisk forstand.

Tilbudsvirkninger

Ved en deregulering av markedet vil behovsprøvingen av løyver og også andre sentrale etableringsbarrierer i markedet oppheves. Dette vil etter all sannsynlighet innebære at flere vil ønske å tilby drosjetjenester.²³ Imidlertid vil tilbudsvirkningene være forskjellige mellom ulike markedssegmenter. Vi kan forvente at tilbudet vil øke mest i de mest attraktive markedssegmentene, mens det vil øke mindre eller reduseres i mindre attraktive markedssegmenter.

Jf. beskrivelsen i kapittel 3 kan vi allerede i dag se hvilke markeder som fremstår som attraktive for drosjenæringen. Innenfor dagens løyveordning ser vi tendenser til at drosjene trekker inn mot byer og knutepunkter med stort passasjergrunnlag fremfor å være stasjonert i distrikter eller randsoner med lavere passasjergrunnlag. Dette til tross for at løyvehaverne i utgangspunktet er forpliktet til å operere ut fra bestemte stasjoneringsteder i betydelig avstand fra disse byene eller knutepunktene. Videre ser vi at det er lange søkerlister for å få tildelt løyver i de store byene, mens det er problemer med å få besatt ledige løyver i distriktene.

²³ Hvis ikke dette er tilfelle, må det bety at dagens behovsprøving av løyver ikke er bindende, og at alle som ønsker et løyve i dag kan få tilgang på dette. Med et mulig

Vi kan altså forvente oss at en deregulering vil innebære økt etablering i de store byene og rundt viktige knutepunkter der passasjergrunnlaget er høyt. I distriktene og tynt befolkede områder med lavere passasjergrunnlag vil økningen i tilbudet være mindre eller det kan også reduseres fra i dag. På mange måter vil en deregulering dermed forsterke de tendensene vi allerede ser i dag, med en vridning av tilbudet mot de mest attraktive markedsområdene.

Videre kan vi forvente at tilbudet vil øke mest på tider av døgnet med stor etterspørsel, mens det vil øke mindre eller reduseres på tider av døgnet med lav etterspørsel. Som illustrert i figurene i kapittel 3.1 innebærer det at flere drosjer vil være tilgjengelige i morgentimene og på ettermiddagen i hverdagene, og natt til søndag. Det vil være mindre attraktivt å etablere seg for å betjene nattetimene på hverdager. I områder med lite etterspørselsgrunnlag om natten kan tilbudet reduseres fra i dag. Dette kan illustreres ved at flere taxisentraler praktiserer pliktvakter om natten og i tidlige morgentimer for å være i beredskap og dekke eventuell etterspørsel. Disse vaktene er upopulære og isolert sett bedriftsøkonomisk ulønnsomme for sjåførere og løyvehavere fordi etterspørselsgrunnlaget er svært lite. Dersom driveplikten opphører, kan det dermed være rasjonelt for sentralene å ha stengt om natten.

I utgangspunktet kan vi tenke oss at alle delmarkeder som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme å betjene, men som i dag betjenes som følge av krav i løyveordningen, ikke vil ha et tilbud i et deregulert marked. Imidlertid kan det oppstå kostnadsbesparelser i næringen, både som følge av dereguleringen i seg selv (reduserte krav til kjentmannsprøve, taksameter, økonomisk garanti etc.), og som en følge av mer konkurranse og innovasjon i næringen. Dette kan føre til at flere av delmarkedene som i dag fremstår som uattraktive kan være kommersielt attraktive i et deregulert marked, og dermed likevel betjenes. Med opphevelse av krav til hovedervertv vil det også være større rom for deltidsaktører som kan tilby tjenester på tider og steder som har for lite passasjergrunnlag til å dekke en heltidsstilling.

Det er likevel overveiende sannsynlig at tilbudet i enkelte delmarkeder vil falle bort i et deregulert marked uten driveplikt. Dette kan for eksempel gjelde tynt befolkede distrikter med lange kjøreavstander eller visse tider av døgnet i store deler av landet. Figuren over antall turer i Hamar illustrerer at også i byer av en viss størrelse er det svært få kjøreoppdrag på natten i ukedagene. Det er høyst usikkert om det vil være kommersielt attraktivt å betjene disse

unntak for enkelte distriktskommuner synes dette ikke å være tilfelle.

segmentene av markedet når behovsprøvingen og driveplikten bortfaller. Det kan også bli lite attraktivt å tilby enkelte produkter, eksempelvis tilpassede biler for funksjonshemmede, som det gjerne stilles krav til i dagens løyveordning.

I vurderingen av virkninger av en deregulering er det imidlertid viktig å ha med seg at dagens løyveordning heller ikke sikrer et alltid tilstedeværende tilbud i alle deler av landet. Som beskrevet i kapittel 3.4 forteller fylkeskommunene at det er vanskelig å få tilsatt nye løyvehavere i enkelte distriktskommuner. I områder med lange kjøreavstander er det også svært dyrt å bruke drosje, slik at dette i praksis ikke fremstår som et reelt alternativ for kundene. I mer sentrale strøk kan det også være dårlig drosjedekning som følge av at drosjene trekkes inn mot bykjernene og viktige knutepunkter som relativt sett fremstår mer attraktive. En deregulering av markedet vil kunne redusere sistnevnte effekt fordi inntjeningen i byene vil reduseres når det åpnes for flere etableringer, slik at randsonene relativt sett blir mer attraktive enn i dag. I områder hvor det i dag er et ikke-eksisterende eller svært dårlig tilbud, er det også begrenset hvor mye dårligere det kan bli ved en deregulering.

I områder hvor et deregulert marked ikke vil levere ønsket drosjestandard kan fylkeskommunene sikre seg ønskede tjenester gjennom tildeling av eneretter med eller uten økonomisk kompensasjon. Dette forutsetter at de aktuelle områdene ikke er unntatt fra bruk av slike eneretter. Vi vil beskrive virkningene av dette nærmere i kapittel 5.3.

Et annet sannsynlig utfall av skissen til ny regulering er at tilbudssiden vil bli mer differensiert enn den er i dag. Dette gjelder både på tvers av ulike tjenestemarkeder, herunder praie-, bestillings- og kontraktsmarkedet, og innad i hvert tjenestemarked. Med lavere etableringsbarrierer og en forventet inntreden av nye teknologiske og organisatoriske løsninger, er det rimelig å anta at det vil være noen type aktører som har større konkurransefordeler i enkelte tjenestemarkeder og konkurranseulempes i andre. Applikasjonsbaserte tjenester, slik som UBER, har en fleksibel organisering som trolig egner seg godt til å utøve et konkurransepress i bestillingsmarkedet. I andre land hvor tjenester som UBER er lovlige er det blitt et mer segmentert tilbud i bestillingsmarkedet. Eksempelvis har UBER både økonomi- og premiumbiler, samt at det er mulig å dele bil med andre hvis en ønsker en rimeligere transporttjeneste. Dette gir opphav til et mer segmentert marked.

Hvordan de store og etablerte sentralene vil respondere på økt konkurranse fra nye aktører med nye teknologiske løsninger er usikkert. Å ha heltidsansatte sjåførere og en sentral som kobler etterspørrere og tilbydere av drosjetjenester manuelt,

er kostbart. Det kan tenkes at de etablerte sentralene vil respondere på den nye konkurransen med å rette drosjetilbudet mer inn mot kontraktsmarkedet og dyrere segmenter innenfor bestillingsmarkedet. De etablerte drosjesentralene har tilgang på en stor flåte drosjer og gode forutsetninger for å kunne vinne større kontrakter og anbudsprosesser. I bestillingsmarkedet kan det tenkes at sentralene i større grad spesialisere seg på å betjene kunder som ikke benytter en app ved bestilling (typisk eldre) eller kunder som har behov for rullestolrampe eller annen tilpasning. For å tilby tjenester som krever ekstra investeringer i materiell vil det imidlertid være behov for et visst etterspørselsgrunnlag. Det er altså mer sannsynlig at slike tilbud vil vokse frem i de større byene enn i områder med tynt etterspørselsgrunnlag.

Andre land som har deregulert drosjemarkedet har opplevd at en får nokså store effekter på tilbudssiden i praieområdet. I Sverige har en erfart at man får et svært høyt oppbud av drosjer spesielt i de sentrale byområdene. Mange av de nye tilbyderne er enkeltstående aktører som ikke er tilknyttet en sentral (frikjørere). Det har vært en utfordring at enkelte av disse frikjørerne setter urimelig høye priser. Dette kan frikjøreren gjøre ettersom han/hun mest sannsynlig ikke vil se kunden igjen. Hvis en deregulering fører til mange frikjørere i de større byene, er det rimelig å anta at de store sentralene vil trekke seg ut av praieområdet, da antall turer er for lavt til å oppnå lønnsomhet i dette delmarkedet med den kostnadsstrukturen disse aktørene har. Imidlertid kan offentlige tiltak som bidrar til å gjøre prisene mer tilgjengelige for kundene motvirke fremveksten av frikjørere.

Prisvirkninger

Som tidligere beskrevet gir dagens regulering med behovsprøving av løyver og tilknyttet driveplikt i prinsippet overskuddstilbud i delmarkeder med lav etterspørsel og underskuddstilbud i delmarkeder med lav etterspørsel. Dette trekker i retning av at prisene er høyere enn de ville vært i et uregulert marked i delmarkeder der etterspørselen er høy, og lavere i delmarkeder der etterspørselen er lav.

Gitt at det ligger til rette for en effektiv etablering og konkurranse i markedet, vil dermed en deregulering føre til lavere priser i områder og på tider med stort etterspørselsgrunnlag, eksempelvis i byer og ved knutepunkter på dagtid, og høyere priser i områder og på tider med lavt etterspørselsgrunnlag, for eksempel i distrikter og i mindre byer på nattetid.

Både nasjonale og internasjonale erfaringer viser imidlertid at dette ikke nødvendigvis har vært tilfelle i praksis. I Norge ser vi at markeder der det er etablert flere konkurrerende sentraler, og hvor det er utstedt relativt mange drosjeløyver per innbygger, generelt har høyere priser enn områder med én sentral og

regulerte priser.²⁴ Erfaringer fra deregulering i Sverige, Nederland, Danmark og Irland viser også at prisene ikke nødvendigvis reduseres i områder med høy etterspørsel.²⁵ Analyser av disse markedene viser stort sett at prisene er blitt høyere og mer differensierte og at de har økt mer i distriktene enn i byene. Antall kjøretøy har vokst og ventetiden har gått ned i byene, mens tilgjengeligheten er dårligere i distriktene.

Det kan være flere grunner til at prisene i drosje-markedet ikke utvikler seg i den retning vi skulle forvente i henhold til standard økonomisk teori. En årsak kan være tilstedeværelsen av markedssvikter som beskrevet i kapittel 3.1. En viktig markedssvikt er asymmetrisk informasjon som innebærer at informasjon om pris og kvalitet er vanskelig tilgjengelig for kunden, og gjerne ikke tilgjengelig før turen er over. Særlig i praie-markedet har kunden begrensede muligheter til å gjøre en prissammenlikning før han velger tilbyder. Videre kan kunden være lite opptatt av pris, for eksempel dersom tredjepart betaler reisen²⁶, eller fordi andre konkurranseparametere, som tilgjengelighet, er bestemmende for valget på kort sikt. Imidlertid kan vissheten om at drosjetjenester generelt er dyrt føre til redusert etterspørsel på lang sikt.

En annen mulig årsak kan ligge i organiseringen av markedet i dag, der selvstendig næringsdrivende løyvehavere har en tilknytningsplikt til sentraler. Som beskrevet i kapittel 3.1 er det betydelige stordriftsfordeler og nettverkseffekter i driften av drosjesentraler. Begge deler trekker i retning av større og færre sentraler. Realisering av stordriftsfordeler og nettverkseffekter kan ha positive effekter for både løyvehavere (kostnadsbesparelser og større kundegrunnlag) og kunder (redusert ventetid og lavere priser). Imidlertid gir det også en risiko for at sentralene kan vokse seg så store at de kan utøve markedsmakt. Fylkeskommunene har derfor flere steder innført begrensninger på hvor stor andel av løyvehaverne som kan være tilknyttet den største sentralen.²⁷

Prising og allokering av oppdrag skjer gjennom drosjesentralene, som gjerne er begrenset i antall. Den enkelte løyvehaver har på sin side ikke mulighet til å øke sin etterspørsel gjennom å redusere sine priser. Det er videre slik at sentralene lever av avgiftene fra løyvehavere og ikke av inntektene fra

sluttkundene direkte. Sentralene konkurrerer dermed først og fremst om løyvehaverne og dernest om kundene. Ønsket om å tiltrekke seg løyvehavere trekker i retning av høye priser, mens ønsket om å tiltrekke seg kunder trekker i retning av lave priser. Dette kan også forklare hvorfor etablerte sentraler som har nådd taket for antall løyvehavere gjennomgående synes å ha lavere priser enn sentraler som konkurrerer om nye løyvehavere.²⁸

Kravet om tilknytning til en drosjesentral, og drosjesentralens insentiver i prissettingen, kan dermed redusere eller fjerne virkningen som overkapasitet vanligvis har på pris. Følgelig eksisterer det en mekanisme som gir høyere priser enn det som gir en effektiv utnyttelse av kapasiteten. Denne effekten forventes å ha størst betydning i delmarkeder med overskuddstilbud/ledig kapasitet. Dette kan forklare hvorfor prisene ikke settes lavere i perioder av døgnet med lav etterspørsel i markedet.

Ved en deregulering av markedet vil tilknytningsplikten til sentral oppheves og løyvehaverne vil stå fritt til å organisere seg på andre måter, eksempelvis kjøre for seg selv, være tilknyttet en sentral eller annen formidlingsløsning, eller de kan organisere seg i selskaper. Dette vil endre på insentivstrukturene i markedet og således kunne bidra til en bedret priskonkurranse mellom løyvehavere.

Reduserte etableringsbarrierer vil også gi økt konkurranse fra nyetableringer. Ettersom behovsprøvingen i praksis må sikre en tilfredsstillende lønnsomhet samlet for lønnsomme og ulønnsomme perioder, vil det være lønnsomt for nye aktører å tre inn i markedet i perioder når lønnsomheten er størst. De nye aktørene vil ha insentiver til å underby aktørene som er tilknyttet dagens drosjesentraler for å kapre en del av markedet. Etablerte aktører vil da på sin side få insentiver til å møte denne konkurransen gjennom selv å redusere prisene.

Dette trekker i retning av lavere priser i de attraktive periodene. Hvilken effekt det har på prisene i lite lønnsomme perioder er mer usikkert da det ikke nødvendigvis vil være etableringer i disse segmentene. Dersom dagens priser i disse segmentene er kunstig høye som følge av dårlig konkurranse, vil det likevel være rom for nyetableringer og prisreduksjoner. Hvis derimot konkurransen mellom drosjesentralene er sterk, slik at prisene i de lite attraktive markedssegmentene er så lave at de ikke

²⁴ I Medlems- og informasjonsblad for Norges taxiforbund fremgår at gjennomsnittlige priser på taxitjenester i 2016 var 9 pst høyere uregulerte områder enn i områder med makspriser. (Norges taxiforbund, 2016). Oslo fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune bekrefter også at prisene i områder som er unntatt maksimalprisregulering er like høye eller høyere enn maksimalprisene.

²⁵ Se nærmere beskrivelse av internasjonale erfaringer i Oslo Economics (2017)

²⁶ I en del områder og tidsperioder er brorparten av de reisende næringskunder hvor arbeidsgiver betaler reisen.

²⁷ I Bergen er den øvre grensen for størrelsen på en sentral 60 pst. Av løyvene (Bergen taxi) og i Oslo er den øvre grensen 50 pst. (Oslo taxi).

²⁸ Informasjon fra intervju med Norges taxiforbund.

dekker kostnadene ved driften, vil bortfall av driveplikten medføre reduksjon i tilbudet i disse periodene. I så tilfelle vil prisene i perioder med naturlig lav etterspørsel kunne stige.

Det er også forventet en større differensiering av priser i et deregulert marked. Dette vil for det første være knyttet til et mer differensiert tilbud, der kunden i større grad enn i dag vil kunne velge ulike kvaliteter på drosjetjenester. Videre vil det sannsynligvis åpnes for mer bruk av dynamisk prising for å skape bedre balanse i markedet ved kortsiktige svingninger i etterspørsel. Behovet for å endre prisene med endret etterspørsel vil også avhenge av fleksibiliteten i tilbudet, dvs. i hvor stor grad drosjesjåførene tilpasser sin arbeidstid til svingninger i etterspørselen i markedet.

Dersom en deregulering av markedet skal ha priseffektene som skissert over, er det imidlertid en forutsetning at kunden har muligheten til å gjøre et informert valg av tilbyder. Mer transparente priser vil være særlig viktig. En tydelig regulering knyttet til hvilken prisinformasjon kunden skal få, og når denne informasjonen skal være tilgjengelig, kan bidra til dette.²⁹ Nærings- og handelsdepartementet har nylig gjennomført en høring om endringer i prisopplysningsforskriften, maksimalpriserforskriften og yrkestransportforskriften som vil innebære skjerpede krav til prisopplysning for tilbyderne av drosjetjenester. Hensikten er nettopp å redusere markedssvikter knyttet til asymmetrisk informasjon.

Med utvikling og utbredelse av applikasjonsbaserte bestillingsløsninger, som kan gi bedre informasjon om pris og større mulighet for å velge tilbydere med ønsket tilgjengelighet og kvalitet, vil problemet knyttet til asymmetrisk informasjon kunne reduseres ytterligere. Utviklingen av denne type løsninger har også den effekt at bestillingsmarkedet vokser relativt til praiemarkedet, noe som også reduserer omfanget av utfordringene knyttet til asymmetrisk informasjon. Det er nettopp i praiemarkedet at kunden har dårligst mulighet til å sammenlikne priser og kvalitet mellom tilbydere. Det er altså flere forhold som virker i retning av at kundene stadig blir bedre informert og dermed mer prissensitive.

Samtidig vil en deregulering av markedet også åpne opp for frikjørere som ikke er tilknyttet sentraler eller andre formidlingsløsninger. Disse vil ha et mindre langsiktig og helhetlig perspektiv enn de store etablerte aktørene, og kan ha insentiver til å gi villedende informasjon og ta høye priser på enkeltturer. Det vil være størst risiko for slike tilfeller i praiemarkedet, særlig dersom de seriøse og større

²⁹ I utformingen av slik regulering er det viktig at prisinformasjonen som gjøres tilgjengelig gir større relativ nytte for forbruker enn for tilbyder. I markeder der

selskapene og sentralene vrir seg mot kontrakts- og bestillingsmarkedet og overlater praiemarkedet til mindre og mer fragmenterte aktører.

Med unntak av praiemarkedet mener vi det er grunn til å forvente at flere av markedssviktene som er beskrevet i kapittel 3.1 vil kunne avhjelpes gjennom en ny regulering og utbredelse av ny teknologi i drosjemarkedet. Gitt at det lykkes med å etablere en effektiv priskonkurranse i drosjemarkedet, ved at prisene er synlige for kundene og tilbyderne faktisk konkurrerer på pris, kan vi forvente at en deregulering vil gi prisutviklingen som skisseres foran.

Oppsummering av effekter i områder med fri konkurranse

Sammenliknet med dagens løyveordning forventer vi at en deregulering fører til større etablering og sterkere konkurranse i attraktive delmarkeder. Dette vil gi økt tilgjengelighet og et mer differensiert tjenestetilbud i områder eller tidsperioder med høyt etterspørselsgrunnlag, eksempelvis i byer og tettsteder på dagtid. Dersom forholdene ligger til rette for velfungerende priskonkurranse, vil dette generelt lede til lavere priser i disse markedssegmentene. Prisene kan også bli mer differensierte og reflektere svingninger i etterspørselen og kvalitetsforskjeller mellom tilbydere.

En slik utvikling forutsetter at kundene ser prisene og at aktørene i markedet konkurrerer på pris. Dersom prismekanismene av ulike grunner ikke fungerer vil vi kunne se en overetablering av drosjer, større andel tomkjøring, og generelt høyere priser for å dekke inn de økte kostnadene knyttet til dette.

I markeder med lavere etterspørselsgrunnlag kan det ikke forventes like mange nyetableringer. I en del områder og tider på døgnet vil tilbudet reduseres sammenliknet med i dag, eksempelvis i distriktene og i nattetimene i store deler av landet. I slike markedssegmenter vil prisene sannsynligvis øke. I delmarkeder som er kommersielt uattraktive, og som i dag har vært betjent som følge av driveplikten, vil tilbudet reduseres eller bortfalle. Dette kan imidlertid avhjelpes gjennom tildeling av eneretter, med eller uten kompensasjon.

5.2.2 Effekter i områder med eneretter

I en situasjon med ny regulering gis fylkeskommunene adgang til å tildele eneretter i områder hvor de vurderer at markedet ikke vil levere et tilstrekkelig tilbud. Unntaket er områdene med så stort trafikkgrunnlag at fylkeskommunene ikke har adgang til å gjøre markedsinngrep, jf. diskusjonen i kapittel 4.

forholdene ligger til rette for koordinering vil tilgang på konkurrentenes priser, særlig i sanntid, kunne bidra til økt risiko for konkurranseskadelig koordinering.

Kvaliteten på tilbudet i områder hvor det tildeles eneretter vil for det første avhenge av fylkeskommunene vurderinger av behovet, kravene de stiller til drosjetjenestene og innretningen av konkurransen de gjennomfører for tildeling av enerettene. Videre vil de underliggende markedsforholdene være bestemmende for konkurransen om enerettene, og følgelig kvaliteten og prisen på det tilbudet som faktisk leveres.

I praksis vil fylkeskommunens handlingsrom til å pålegge forpliktelser i enerettsområdet avhenge av verdien eneretten gir aktørene i form av konkurranse-skjerming. Diskusjonen i kapittel 3.4 viser at verdien av en enerett av ulike grunner kan være forskjellig fra et løyve.

Dersom attraktive markedssegmenter er tatt ut av enerettsområdet/åpnet for konkurranse, vil enerettsområdet være mindre verdt enn det opprinnelige løyveområdet var. Videre, dersom kontraktskjøring har vært et viktig grunnlag for driften i et løyveområde, vil en enerett som ikke gir noen konkurranseskjerming i kontraktsmarkedet kunne ha liten verdi for markedsaktørene. Disse to effektene trekker i retning av at fylkeskommunene ikke kan forvente den samme standarden på drosjetjenester i enerettsområder som i dagens løyveområder.

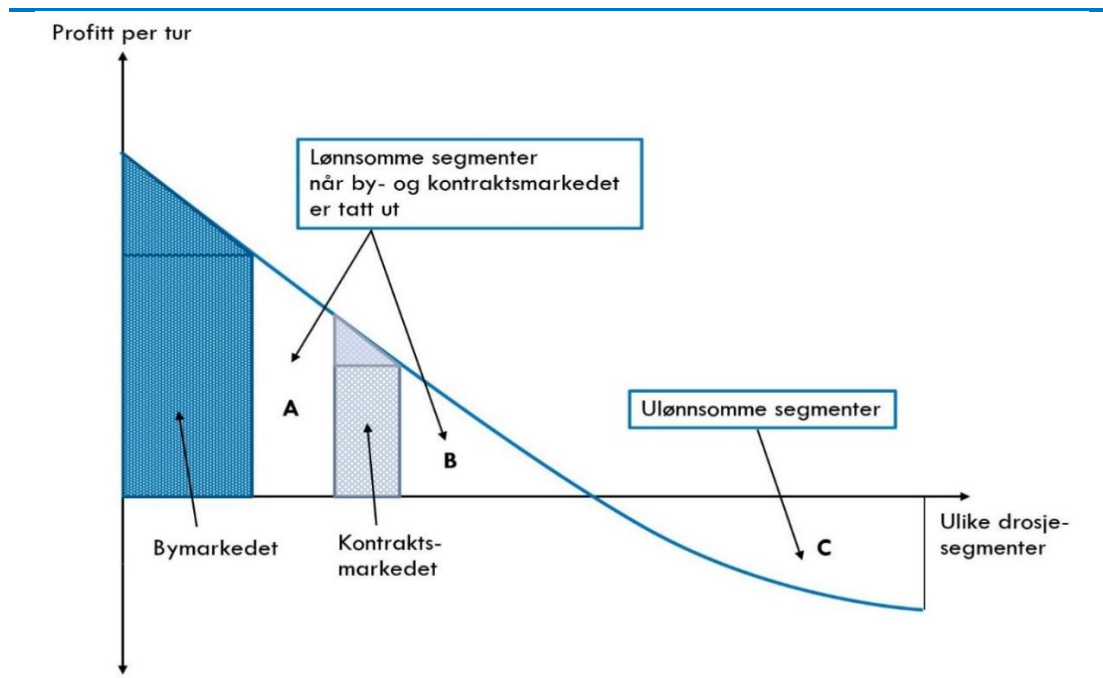
Figur 5-1 på neste side illustrerer hvordan lønnsomheten for løyvehaver kan endre seg dersom delsegmenter av markedet i dagens løyveområde ikke lenger vil skjermes for konkurranse i et fremtidig enerettsområde. Her er bymarkedet og kontraktsmarkedet eksempler på lønnsomme delmarkeder som ikke vil skjermes for konkurranse gjennom en enerett. For å sikre drosjedekning i alle delmarkeder ved hjelp av en enerett uten kompensasjon, må kostnadene ved å betjene de ulønnsomme segmentene (areal C) minimum oppveies av forventet inntjening i de gjenværende lønnsomme segmentene (areal A+B).

Reduserte kostnader hos markedsaktørene som følge av reduserte krav i reguleringen og økt konkurranse trekker imidlertid i retning av flere markeder kan være attraktive å betjene enn i dag. Dette illustreres i Figur 5-2. Her ser vi at kostnadsreduksjoner vil gi et positivt skift i profittkurven. Dette impliserer økt inntjening i alle delmarkeder og at en større andel er lønnsomme å betjene. Slike kostnadsreduksjoner øker dermed verdien av en enerett i et gitt området.

I områder med relativt høyt etterspørselsgrunnlag kan fylkeskommunene oppnå stor konkurranse om eneretten, og følgelig sikre bedre kvalitet på tjenestene og/eller reduserte kostnader sammenliknet med hva de har kunnet få gjennom dagens løyveordning. Hvorvidt gevinstene tas ut i form av økt kvalitet, reduserte drosjepriser eller eventuelle betalinger til fylkeskommunen, vil avhenge av hvordan fylkeskommunene utformer konkurransegrunnlag og evaluerer tilbudene.

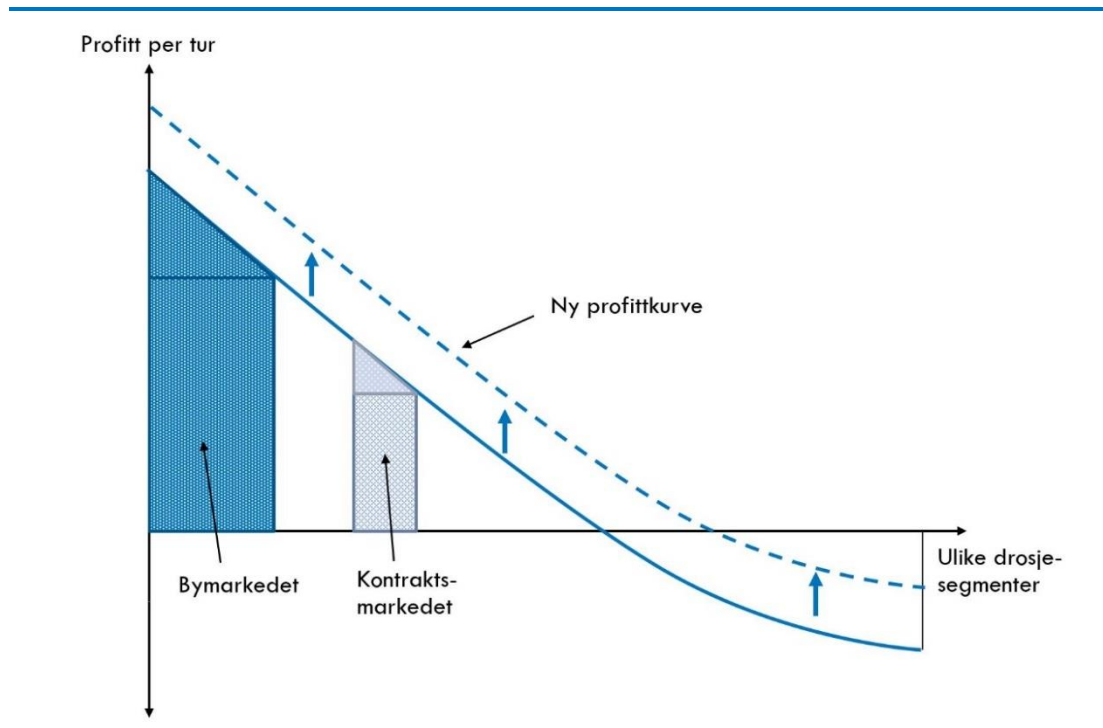
I områder med lavere etterspørselsgrunnlag kan det tenkes at eneretten, som også innebærer forpliktelser om tilgjengelighet, har liten eller negativ verdi for markedsaktørene. Dette kan særlig være tilfelle dersom en stor andel av kjøringen i området er kontraktskjøring. Konsekvensen vil være mindre konkurranse om eneretten og potensielt at ingen tilbydere er villige til å levere det ønskede tilbudet. Fylkeskommunene kan da velge å gå med på redusert kvalitet eller bortfall av tilbudet, eller alternativt kompensere enerettshaveren økonomisk for å oppnå et tilfredsstillende tilbud. Som vi diskuterer i kapittel 5.3.1 forventer vi at fylkeskommunene i liten grad vil være villige til å betale for tilleggstenester så lenge de ikke kompenseres for dette gjennom overføringer fra staten. Vi legger dermed til grunn at tjenestetilbudet kan reduseres, eller prisene øke, i områder med lavt etterspørselsgrunnlag.

Figur 5-1: Virkninger av at delmarkeder i løyveområdet ikke inngår/skjermes i enerettsområdet



Kilde: Oslo Economics

Figur 5-2: Virkninger som følger av reduserte kostnader for aktørene (skift i profittkurve)



Kilde: Oslo Economics

Det er flere forhold som påvirker hvor stor andel av områdene som vil ha god konkurranse om enerettene og hvor stor andel av områdene som vil ha liten konkurranse om enerettene. Jo flere attraktive markedssegmenter som er konkurranseutsatt, jo flere enerettsområder kan forventes å være lite attraktive

for tilbyderne. Jo større andel av kjøringen i området som i dag er kontraktkjøring, jo mindre sannsynlig er det at eneretter på enkeltturer er attraktivt. Videre, jo flere forpliktelser fylkeskommunen legger på enerettshaverne, jo mindre attraktive bli enerettene. Samtidig vil økt fleksibilitet og reduserte kostnader i næringen

kunne gi mulighet for tilbud i flere delmarkeder enn i dag.

I vurderingen av hvilke områder som skal inngå i enerettsområder, og i utformingen av konkurransegrunnlag bør fylkeskommunene ta hensyn til disse forholdene. Dersom fylkeskommunene setter strenge krav til enerettshavere i lite attraktive markedsområder, kan de forvente seg liten eller ingen konkurranse om eneretten. Dersom fylkeskommunene i større grad tilpasser kravene i eneretten til gjeldende markedsforhold, og for eksempel tillater mindre tilgjengelighet på natten eller i grisgrendte strøk kan de oppnå bedre konkurranse om eneretten og slik sikre et effektivt minimumstilbud i området.

Oppsummering av virkninger i enerettsområder

Kvaliteten på tilbudet i områder med eneretter vil avhenge av markedsforholdene i området og fylkeskommunens innretning av konkurransen om enerettene. I områder med stort etterspørselsgrunnlag kan tilbudet bli bedre enn i dag som følge av stor konkurranse om enerettene. I områder med mindre etterspørselsgrunnlag kan konkurransen om enerettene bli svakere og følgelig også tilbudet. I enkelte områder er det en risiko for at ingen vil påta seg forpliktelsene som følger med enerettene og at tilbudet vil bortfalle dersom tilbyderne ikke også kompenseres økonomisk.

Jo bedre fylkeskommunene kjenner markedsforholdene i enerettsområdene, og tilpasser kravene i enerettene deretter, jo mer sannsynlig er det at de vil oppnå virksam konkurranse om enerettene. Dette vil sikre et best mulig tilbud innenfor det handlingsrommet fylkeskommunene har gjennom tildeling av eneretter.

5.2.3 Virkning på tilbud og pris i kontraktmarkedet

Skissen til ny regulering vil ha stor betydning for konkurransen og effektiviteten i kontraktmarkedet. De største endringene i kontraktmarkedene vil følge direkte av at antallsreguleringen av løyver oppheves og at kravene til løyvehaver reduseres. Av særlig betydning er det at løyvener gjøres nasjonale, at løyver kan gis til virksomheter og at begrensningen på antallet løyver per løyvehaver oppheves. Videre vil endringer i enkeltturmarkedet ha virkninger på tilbud og pris i kontraktmarkedet, fordi disse markedene i stor grad betjenes av de samme aktørene.

Effekter som følge av lavere etableringsbarrierer i kontraktmarkedet

I dag finnes det løyveområder hvor kontraktmarkedet utgjør så mye som 90 prosent av omsetningen i totalmarkedet. Disse markedene kjennetegnes ved at det ikke er lønnsomt å betjene enkeltturmarkedet alene – kontraktmarkedet subsidierer på sett og vis enkeltturmarkedet. Dagens regulering innebærer at det er store etableringsbarrierer, også i

kontraktmarkedet. For det første kreves det løyve i det aktuelle distriktet for å inngi tilbud på en kontrakt. Videre gir driveplikten betydelige forpliktelser til tilstedeværelse for en løyvehaver, slik at det er vanskelig å konkurrere om kontrakter i et annet kjøpomsråde. På små steder kan dermed løyvehaveren/ sentralen ha tilnærmet et naturlig monopol også i kontraktmarkedet. I mange tilfeller kan dette naturlige monopolet være avgjørende for å ha løyvehavere som er villige til å betjene enkeltturmarkedet.

Med ny regulering kan løyvehavere fritt konkurrere om kontrakter i områder hvor de ikke også er tilstede i enkeltturmarkedet. Vi kan se for oss en utvikling der det etableres større drosjeselskaper som spesialiserer seg på å levere tjenester utelukkende i kontraktmarkedet. De kan også ansette lokale sjåfører som betjener kontraktmarkedene på mindre steder. Det er ikke gitt at vinneren av kontraktskjøring på små steder vil ha interesse av å betjene enkeltturmarkedet, særlig ikke utenfor «åpningstidene» i kontraktmarkedet.

Ovennevnte diskusjon trekker i retning av at det vil bli økt konkurranse og lavere priser i kontraktmarkedet. Ulempen er at det samtidig kan bli dårligere tilbud i enkeltturmarkedet i områder der kontraktmarkedet er viktig for driften av enkeltturmarkedet. Tidligere lå det en forpliktelse om å betjene (et nærliggende) enkeltturmarked for å få tilgang på kontraktmarkedet – denne forpliktelsen er ikke lenger tilstede. Virkningen av dette er også beskrevet tidligere, i kapittel 3.4.2 og 5.2.2

I tillegg til den direkte effekten av ny regulering på kontraktmarkedet vil vi i det videre diskutere effekter på kontraktmarkedet som følger av økt etablering i enkeltturmarkedet og av nye måter å organisere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet.

Effekter som følge av økt etablering i enkeltturmarkedet

Økt etablering og konkurranse i enkeltturmarkedet vil både kunne ha direkte og indirekte virkninger på kontraktmarkedet. Generelt vil det være slik at jo større endringer som oppstår i enkeltturmarkedet som følge av ny regulering, jo større vil konsekvensene på kontraktmarkedet være.

Den direkte virkningen av økt etablering knytter seg til at jo flere tilbydere som finnes i enkeltturmarkedet, jo flere potensielle tilbydere vil det være i kontraktmarkedet. Dette fordi en kan muliggjøre seg av investeringene i enkeltturmarkedet til å tilby tjenester i kontraktmarkedet. Etableringshindringene til kontraktmarkedet er mindre for aktører som allerede tilbyr tjenester i enkeltturmarkedet. Denne direkte virkningen trekker i retning av at mer etablering i

enkeltturmarkedet vil føre til hardere konkurranse og lavere priser i kontraktmarkedet.

Den **indirekte virkningen** av økt etablering knytter seg til at lønnsomheten hver aktør oppnår i enkeltturmarkedet kan bli redusert hvis konkurransen øker og prisene faller. Løyvehavere vil alltid ønske å allokere ressursene sine til de markedene som gir høyest risikojustert avkastning. Hvis lønnsomheten i enkeltturmarkedet faller, kan det innebære at en oppnår høyere avkastning i kontraktmarkedet enn i enkeltturmarkedet. Dette trekker i retning av at økt etablering i enkeltturmarkedet har en positiv, indirekte effekt på kontraktmarkedet i form av økt konkurranse og lavere priser.

Effekter som følge av endret struktur i markedet

Bortfall av driveplikten og sentraltilknytningsplikten, og krav til drosjevirkosomhet som heltidserverv, vil medføre nye måter å organisere drosjetilbudet på. Dersom tilbudssiden i enkeltturmarkedet i større grad vil bestå av personer som jobber deltid og tilpasser tilbudet sitt til etterspørselstoppene, kan dette ha innvirkninger på kontraktmarkedet. Med dagens regulering kan det tenkes at det finnes flere løyvehavere som har mulighet til å prise seg relativt lavt i kontraktmarkedet fordi de har mye ledig kapasitet som følge av driveplikten og kravet til heltidsjobb. Alternativkostnaden deres er begrenset i dag – spesielt hvis turene i kontraktmarkedet foregår på tidspunkter hvor det er lav etterspørsel i enkeltturmarkedet. Hvis ny drosjeregulering medfører at markedet for enkeltturer klareres på en mer effektiv måte, vil sentralene ha mindre tilgjengelig kapasitet som kan benyttes i kontraktmarkedet. I så fall kan det innebære at sentralene må prise seg høyere i kontraktmarkedet for å dekke inn kostnadene sine. Dette vil som sagt avhenge av hvordan tilbydere finner det optimalt å organisere drosjetilbudet sitt ved ny regulering.

En ny markedsstruktur kan også resultere i at enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet blir mer differensiert, spesielt i områdene som dereguleres. Reduserte etableringsbarrierer kan gi en større innstrømning av nye aktører med mer effektive måter å betjene markedet på, og man kan en få en situasjon der de etablerte aktørene ikke er konkurransedyktige i enkeltturmarkedet med dagens organisering. Dette kan bli en realitet hvis det er store kostnadmessige og strategiske³⁰ fordeler ved å være tilknyttet en

applikasjonsbasert delingsplattform, slik som UBER, samt å kunne tilpasse tilbudet sitt til når det er mest lønnsomt å kjøre.

Denne typen nye aktører vil ikke nødvendigvis ha mulighet til å konkurrere i kontraktmarkedet i henhold til kravene som stilles der. På den andre siden kan det innebære at dagens etablerte aktører, med tilknytning til en fysisk sentral og ønske om å tilby heltidserverv som drosjesjåfør, vil vri seg mot kontraktmarkedet. Dette kan være en optimal tilpasning hvis konkurranseulempene som følger av deres organisering er såpass store at det ikke lenger er mulig å tjene penger i enkeltturmarkedet. I så fall kan vi få to mer differensierte delmarkeder; enkeltturmarkedet som betjenes av nye aktører med en mer fleksibel organisering og som er tilknyttet en applikasjonsbasert delingsplattform, og kontraktmarkedet som betjenes av mer tradisjonelle aktører med større kapasitet og tilgang til kjøretøy som oppfyller kravene som settes i kontraktmarkedet.

Effektene på kontraktmarkedet av en slik differensiering er uklar. Det kan føre til mer konkurranse og lavere priser i kontraktmarkedet hvis mange av de etablerte aktørene finner det relativt mer attraktivt å betjene kontraktmarkedet når lønnsomheten i enkeltturmarkedet går ned. På den andre siden vil en differensiering medføre at tradisjonelle drosjeaktører ikke kan bruke tilgjengelig kapasitet fra enkeltturmarkedet til å betjene kontraktmarkedet. Det siste momentet taler for at prisene i kontraktmarkedet går opp.³¹

Oppsummering kontraktmarkedet

Forslaget til ny regulering av drosjemarkedet vil ha ulike effekter på kontraktmarkedet. De fleste virkningene trekker i retning av bedre konkurranse og lavere priser i kontraktmarkedet. Bortfall av driveplikten og utstedelse av nasjonale løyver vil gjøre det enklere for drosjesentraler, -selskaper eller enkeltstående løyvehavere å konkurrere i kontraktmarkedet hvor de ikke er tilstede i enkeltturmarkedet. Det vil kunne bryte opp naturlige monopoler i kontraktmarkedet på mindre steder i dag, og øke konkurransen om kontraktene i områder med et begrenset antall tilbydere.

Videre vil lavere etableringsbarrierer i enkeltturmarkedet både kunne ha direkte og indirekte positive effekter på prisene som oppnås i kontraktmarkedet. Dette følger av at jo flere tilbydere som finnes i

³⁰ Hvis normalen blir at kundene bestiller drosjeturer via en app, vil det oppstå betydelige nettverkseffekter i dette markedet. Det vil være en fordel for både tilbydere og kunder å være tilknyttet den mest populære plattformen. En slik selvforsterkende effekt kan resultere i at man får et «Winner takes it all»-marked slik som en har sett i markedet for mobilbetaling med Vipps.

³¹ Det er imidlertid stor usikkerhet om størrelsen på en slik potensiell effekt. Effekten vil være liten dersom kapasiteten i dag i større grad er tilpasset kontraktmarkedet enn enkeltturmarkedet, og dersom organiseringen gjennom sentraler uansett innebærer at kapasiteten reduseres betydelig på tidspunkter med lite etterspørsel i dag.

enkeltturmarkedet, jo flere potensielle tilbydere er det i kontraktmarkedet.

Imidlertid kan fleksibiliteten som følger av bortfallet av driveplikten og kravet til heltidserverv også ha negative effekter på kontraktmarkedet. Hvis enkeltturmarkedet klareres mer effektivt, vil sentralene ha mindre ledig kapasitet som kan prises billig inn i kontraktmarkedet. Isolert sett trekker dette i retning av at kontraktmarkedet vil oppnå relativt høyere priser og/eller dårligere kvalitet. Allikevel mener vi at de andre identifiserte effektene vil dominere effekten av potensielt mindre ledig kapasitet i enkeltturmarkedet, slik at det bør forventes lavere priser i kontraktmarkedet.

5.3 Virkninger for aktørene

I dette kapitlet beskriver vi hvilke økonomiske og praktiske virkninger en ny regulering kan ventes å ha på fylkeskommunene, aktører i drosjemarkedet og brukere av drosjetjenester.

Virkningene vil være forskjellige i områder som åpnes for fri konkurranse og områder der eneretter benyttes. De samlede virkningene av en ny regulering vil dermed også avhenge av i hvor stor grad eneretter benyttes. Dette vil for det første avhenge av hvilke grenser som settes for å utelukke bruk av sikringstiltak og videre hvordan fylkeskommunene praktiserer regelverket.

I den videre vurderingen av virkninger legger vi til grunn at grensene for å utelukke bruk av sikringstiltak settes såpass lite strengt at fylkeskommunene beholder muligheten til å benytte eneretter i kommuner der markedet alene ikke vil levere ønsket tjenestetilbud.

5.3.1 Fylkeskommunene

Ettersom fylkeskommunene spiller en nøkkelrolle når det gjelder hvordan de ulike delmarkedene blir seende ut, vil vi i dette delkapitlet foreta enkelte vurderinger knyttet til hvordan fylkeskommunene vil tilpasse seg ny regulering.

Videre vil vi synliggjøre hvilke konsekvenser en ny regulering kan ha på fylkeskommunene. I kapittel 4.3 utredet vi hvorvidt fylkeskommunene med ny regulering har de samme mulighetene til å sikre tilstrekkelig drosjedekning som de har i dag. Når vi vurderer de praktiske og økonomiske konsekvensene for fylkeskommunene, vil vi ta utgangspunkt i analysen fra kapittel 4.3.

Fylkeskommunenes forventede tilpasning

Senere i dette kapitlet skal vi vurdere hvilke virkninger ny drosjeregulering vil ha på brukerne og tilbyderne av drosjetjenester. Dette vil i stor grad avhenge av hvordan fylkeskommunene vil tilpasse seg

ny regulering, herunder om de har et insentiv til å konkurranseutsette markeder eller anvende eneretter der de får muligheten til det. For å svare på dette kan det være fornuftig å ta utgangspunkt i målene som fylkeskommunene styrer etter i dag.

Basert på intervjuer med fylkeskommuner, er vårt inntrykk at fylkeskommunene forsøker å oppnå et best mulig drosjetilbud ut ifra det virkemiddelapparatet de har til rådighet. Vår oppfatning er videre at fylkeskommunene anser driveplikten som det eneste virkemiddelet de har til rådighet, da de ikke får egne overføringer som er tiltenkt kjøp av drosjetjenester utover de som anskaffes til skoleskys og TT-tjeneste i dag. Det er gode grunner til at fylkeskommunene søker å oppnå et best mulig drosjetilbud, ettersom det er fylkeskommunene som må stå ansvarlige hvis drosjetilbudet er mangelfullt.

I enkelte markeder kan dagens virkemiddelapparat, gitt at fylkeskommunen ikke skal kjøpe drosjetjenester, være for svakt til at en oppnår ønsket drosjestandard. Som beskrevet tidligere er det i enkelte distriktskommuner liten interesse når nye løyver utstedes. I de fleste tilfeller er imidlertid dagens virkemiddelapparatet – en behovsprøvet løyveordning med driveplikt – tilstrekkelig for å oppnå et tilfredsstillende drosjetilbud.

Med en ny regulering vil fylkeskommunen få et nytt virkemiddelapparat til erstatning for driveplikten. Som beskrevet i kapittel 3.4.2 og 5.2.2 vil en adgang til å tildele eneretter (uten kompensasjon) være et svakere virkemiddel enn dagens løyveordning i delmarkeder med et svakt/moderat etterspørselsgrunnlag, mens det kan være sterkere i delmarkeder med stort etterspørselsgrunnlag. På samme vis som i dag forventer vi at fylkeskommunene vil forsøke å oppnå et best mulig drosjetilbud uten at de må kompensere aktørene økonomisk ved ny regulering. Implikasjonen av dette er at fylkeskommunene vil ønske å tildele eneretter i de områdene hvor det er rimelig å anta at markedet alene ikke vil evne å gi ønsket drosjedekning.

Videre forventer vi at fylkeskommunene vil tillate et dårligere drosjetilbud enn det som leveres i dag i de områdene hvor fylkeskommunen har fått et relativt svakere virkemiddelapparat. Igjen følger dette av at fylkeskommunene nødig vil sette av midler for å kompensere løyvehavere økonomisk. Dette gjelder spesielt i områder hvor kontraktmarkedet utgjør en hovedvekt av totalmarkedet. På samme vis forventer vi at fylkeskommunen vil være i stand til å oppnå et bedre drosjetilbud enn i dag i de områdene hvor virkemiddelapparatet er styrket med ny regulering. Dette vil være i områder med et visst etterspørselsgrunnlag i enkeltturmarkedet.

Praktiske og økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen

Med ny regulering vil fylkeskommunene måtte sette seg inn i et nytt regelverk. Dette vil kunne innebære økte administrative kostnader for fylkeskommunene, hovedsakelig på kort sikt. I dag skjer tildeling av løyver fortløpende når det blir ledige løyver i kjøreområdene, eller hvis fylkeskommunene ser behov for å endre løyveantallet. Med ny regulering vil fylkeskommunenes arbeid med å regulere markedet i større grad konsentrere seg til periodene når enerettene skal tildeles (f.eks. hvert tredje år). Fylkeskommunene vil muligens få en mer ujevn fordeling av arbeidsmengden.

Hvorvidt ny regulering vil innebære høyere eller lavere administrative kostnader for fylkeskommunene, vil sannsynligvis også avhenge av hvordan de organiserer tildelingen av eneretter, samt hvor god anskaffelseskompetanse de innehar. Eksempelvis vil det ha betydning om tildeling av eneretter gjøres i sammenheng med tildeling av annen kontraktskjøring. Fylkeskommuner som har høy kompetanse på å anskaffe transporttjenester vil bruke mindre ressurser på å sikre den drosjedekningen som er ønskelig enn fylkeskommuner som har lav anskaffelseskompetanse.

Ny regulering vil med stor sannsynlighet sette større krav til fylkeskommunene når det gjelder å begrunne markedsinngrepene som foretas. Dette kan isolert sett innebære at fylkeskommunene vil få økte administrative kostnader relativt til dagens situasjon. I hvilken grad fylkeskommunene mottar veiledning til å begrunne behovet for sikringstiltak (beskrevet i kapittel 6.2.3) vil også påvirke hvor mye tid og kostnader som medgår til å begrunne og dokumentere behovet for å gripe inn i markedet.

I områder som unntas bruk av sikringstiltak vil fylkeskommunene kunne få en mindre arbeidsbyrde enn de har i dag. Med full konkurranseutsetting slipper fylkeskommunene å bruke tid på antallsreguleringen slik det gjøres i dag. Imidlertid kan det tenkes at fylkeskommunene må bruke mer tid på å behandle klager fra kundene hvis dereguleringen gir et redusert drosjetilbud eller andre utilsiktede virkninger.

Tidligere er det pekt på at fylkeskommunene *potensielt* kan få både en tøffere og en enklere oppgave i å sikre god drosjedekning gjennom bruk av eneretter fremfor dagens behovsprøvde løyver og tilhørende driveplikt. Som pekt på i kapittel 4.3 vil dette avhenge av etterspørselsgrunnlaget i de ulike enerettsområdene. I markeder hvor kontraktskjøringen utgjør en betydelig del av drosjetjenestene, kan det bli krevende for fylkeskommunen å sikre god drosjedekning i enkeltturmarkedet gjennom tildeling av eneretter. I andre områder kan det bli stor konkurranse om enerettene og fylkeskommunen kan

sette strenge krav til pris og tilgjengelighet uten å måtte kompensere for dette.

Ovenstående diskusjon synliggjør at det kan være områder hvor fylkeskommunen må kompensere aktørene økonomisk for å sikre ønsket drosjestandard, men at det også finnes markeder hvor aktørene vil være villige til å påta seg flere forpliktelser enn i dag for å få en enerett. Hvordan ny regulering vil slå ut budsjettmessig for fylkeskommunene vil da avhenge av etterspørselsgrunnlaget i de kjøreområdene som det skal tildeles eneretter i.

Et annet spørsmål er i hvilken grad fylkeskommunene anser det som et reelt alternativ å kompensere aktører økonomisk for å sikre god drosjedekning. Basert på intervjuer med fylkeskommunene er inntrykket at dette gjøres i liten grad i dag, selv om fylkeskommunene i prinsippet har mulighet til å kjøpe inn slike tjenester. Hvorvidt fylkeskommunene vil komme til å kompensere enerettshavere økonomisk under ny regulering, er et større budsjettfordelingsspørsmål i fylkeskommunene som vi har begrensede muligheter til å svare på.

Vi har tidligere pekt på at ny drosjeregulering kan medføre mer virksom konkurranse om offentlige kontrakter, herunder kontrakter for skoleskys, TT-transport og pasienttransport. For fylkeskommunene vil økt konkurranse om kontrakter for skoleskys og TT-transport ha positive budsjettmessige konsekvenser. I prinsippet kan det tenkes at besparelsen som fylkeskommunene oppnår i kontraktmarkedet ved ny regulering kan brukes til å kjøpe inn drosjetjenester i områder hvor en enerett i seg selv ikke er tilstrekkelig for å oppnå drosjedekning gjennom hele døgnet.

5.3.2 Brukerne av drosjetjenester

Som vi har beskrevet i kapittel 5.2 vil en ny regulering av drosjemarkedet innebære at tilbudet i større grad vil tilpasses etterspørselen og at markedet således vil klareres mer effektivt. Dette vil både skje i deregulerte områder der etableringsbarrierene senkes betydelig, men også til en viss grad i enerettsområder.

Bakgrunnen er at de underliggende markedsforholdene i større grad vil komme til syne og påvirke tilbudet i enerettsområder enn i dagens løyveområder. Dette fordi enerettene tildeles gjennom en åpen prosess der tilbydere kan konkurrere om å inngi det beste tilbudet, og at enerettene i praksis gir mindre konkurranseskjerming enn løyvene i dag. I attraktive enerettsområder kan fylkeskommunene, gjennom en godt rigget anbuds konkurranse, oppnå et tilbud som er bedre tilpasset etterspørselen enn i dag. I områder med lavere etterspørselsgrunnlag vil det imidlertid være mindre rom for å forplikte aktørene om å levere tjenester på tidspunkter og på steder hvor etterspørselsgrunnlaget er lavt.

Virkningene for brukerne vil avhenge av deres bosted og reisevaner. Innbyggere som bor i befolkningsrike områder kan forvente seg økt drosjedekning og kortere ventetider enn i dag, spesielt på tidspunkter med høy etterspørsel. Kunden vil også ha tilgang til et mer differensiert tjenestetilbud, og kan dermed i større grad velge et tilbud som passer sine preferanser. Gitt velfungerende konkurranse vil også prisene generelt reduseres når det blir økt konkurranse i markedet. I enkelte markedssegmenter, som praieområdet, kan det imidlertid også bli et mer uoversiktlig tilbud og risiko for å bli utsatt for urimelig høye priser eller lav kvalitet. Kunder i mindre befolkningsrike områder, eller som reiser på lite gunstige tidspunkter, kan imidlertid oppleve dårligere drosjedekning, lenger ventetid og høyere priser enn i dag.

Under forutsetning av at prismekanismene i markedet fungerer vil kundene samlet sett komme bedre ut enn i dag, fordi tilbudet bedre tilpasses den faktiske etterspørselen. Imidlertid oppstår det fordelingsvirkninger der kunder som i dag sikres et kunstig høyt tilbud som følge av løyveordningen må forvente å få et dårligere tilbud. Disse har tidligere fått tilbudet kryss-subsidiert av kundene i mer attraktive områder. Motsatt vil kunder i områder med et kunstig lavt tilbud som følge av løyveordningen få et bedre tilbud. Disse har tidligere hatt dårligere drosjedekning og/eller høyere priser for å sikre drosjencæringen tilstrekkelige inntekter til også å kunne betjene de lite attraktive delmarkedene.

Fylkeskommunen kan motvirke disse virkningene ved å tildele eneretter og pålegge liknende forpliktelser til tilgjengelighet og driveplikt som i dagens løyveordning. Handlingsrommet til å gjøre dette er større i mer attraktive områder enn i mindre attraktive områder. Vi kan derfor forvente at virkningene som beskrives over vil oppstå både for brukerne av drosjetjenester i områder som dereguleres, og for brukerne av drosjetjenester i mindre attraktive enerettsområder (i større eller mindre grad avhengig av hvilke forpliktelser fylkeskommunen kan pålegge enerettshaverne). I områder hvor det i dag er svært dårlig drosjedekning vil kundene ikke bli verre stilt enn i dag. I relativt attraktive enerettsområder vil fylkeskommunenes prioriteringer i tildelingen av eneretter være bestemmende for tilbudet til kundene. Fylkeskommunene kan eksempelvis velge å prioritere høye krav til drosjedekning, kvalitet og/eller sikkerhet, eller lavest mulig priser på drosjetjenester.

5.3.3 Aktørene i drosjemarkedet

Den foreslåtte reguleringen av drosjemarkedet vil betydelig senke etableringsbarrierer og i prinsippet åpne for økt konkurranse i alle deler av markedet. I markedene som dereguleres vil konkurransen om

kundene foregå kontinuerlig fra dag til dag. Videre vil det jevnlig avholdes konkurranser om eneretter og kontrakter. Som beskrevet tidligere vil konkurransen om kontrakter være betydelig større enn i dag.

For eksisterende løyvehavere og sentraler innebærer den nye reguleringen at dagens eksklusive tilgang på de lokale markedene bortfaller. Nyetableringer reduserer aktørenes markedsrett og mulighet for å tjene profitt eller «grunnrente» i attraktive delmarkeder. Bortfall av driveplikten vil imidlertid gi mulighet for reduserte kostnader fordi aktørene ikke lenger er forpliktet til å drive på ulønnsomme steder og tidspunkter. Bortfall av andre krav i reguleringen vil også gi mulighet for ytterligere kostnadsreduksjoner. Videre åpnes muligheten for å etablere seg i nye markeder som tidligere har vært forbeholdt andre løyvehavere og sentraler.

Den nye reguleringen legger også til rette for endret organisering av virksomhetene. Med bortfall av løyvehavers tilknytningsplikt og tilknytningsrett til sentral vil sentralene ha større kontroll over egen virksomhet, herunder hvilke løyvehavere de vil ha tilknyttet, hvilken kvalitet de skal levere og hvordan drosjeflåten skal styres. Etablerte sentraler kan også velge å organisere seg som selskaper og søke egne løyver og ansette sjåførere. Løyvehavere som i dag er tilknyttet sentralene kan på sin side velge å gå inn i et selskap, tilknytte seg en applikasjonsbasert formidlingstjeneste eller operere selvstendig. Det vil sannsynligvis også bli en økt andel deltidssjåførere sammenliknet med i dag.

Som beskrevet i kapittel 5.2 må det forventes at etablerte aktører vil søke å utnytte sine konkurransefordeler og vri seg mot markeder hvor disse har størst verdi. En mulig utvikling er at de etablerte sentralene, som nå utsettes for mer konkurranse om enkeltturene i sitt hjemmemarked, vil spesialisere seg på å konkurrere om kontraktskjøring og eneretter i ulike deler av landet. For å realisere gevinstene av stordriftsfordeler og nettverkseffekter er det også mulig at det vil skje sammenslåinger mellom eksisterende aktører i ulike byer.

Dereguleringen av markedet vil også føre til etablering av nye aktører. Dette kan være selvstendige løyvehavere, drosjeselskaper og forskjellige tjenestetilbydere i ulike deler av verdikjeden. Felles for disse er at de tidligere ikke eksisterte, og at de nå går inn i markedet med en forventning om inntjening. Slik sett vil en ny regulering av markedet være utelukkende positivt for denne gruppen av aktører.

5.4 Mulige utilsiktede virkninger

I dette kapitlet omtaler vi kort ulike utilsiktede virkninger som kan oppstå ved implementering av forslaget den nye reguleringen, og forslag til avbøtende tiltak.

Bortfall av tilbud i enkelte områder

Fylkeskommunen kan få redusert mulighet til å sikre drosjetilbudet i enerettsområder, som en følge av at eneretten gir mindre konkurranseskjerming i kontraktmarkedet enn dagens løyve. Dette kan føre til bortfall av drosjetilbudet i områder og til tider av døgnet der det er lite etterspørsel. Alternativt vil det gi fylkeskommunene kostnader knyttet til å opprettholde ønsket tilbud.

Omfanget av dette problemet er vanskelig å forutsi og vil også avhenge av eventuelle kostnadsreduksjoner som kommer som følge av ny regulering, innovasjon og konkurranse i markedene. Problemet kan oppstå i distriktskommuner, men også i større tettsteder og mindre byer der kontraktmarkedet utgjør et viktig grunnlag for driften til dagens løyvehavere.

Et risikoreduserende tiltak vil være å se tildelingen av kontrakter på drosjetjenester i sammenheng med tildelingen av eneretter. Dette vil være enklere å gjennomføre for skoleskyss og TT-transport³², som fylkeskommunene selv anskaffer, enn for pasientreiser, som anskaffes av helseforetakene.

Markedsmakt

Eksistensen av stordriftsfordeler og nettverkseffekter i drosjemarkedet gir risiko for at enkeltaktører kan vokse seg svært store og oppnå markedsmakt. I et deregulert marked kan stordriftsfordeler utnyttes i enda større grad enn i dag. Selv med reguleringer som begrenser aktørens størrelse i lokale markeder kan selskapene bli store på nasjonalt nivå.

Eksempelvis kan effektive applikasjonsbaserte formidlingsløsninger bli svært utbredt og på kort tid kapre store markedsandeler i enkelte segmenter av markedet. Med tiden kan det også bli få og store landsdekkende sentraler eller drosjeselskaper som konkurrerer om kontraktene i ulike deler av landet. Aktører som innehar kontrakter i et område kan videre ha en viss markedsmakt ved utlysninger av eneretter på enkeltturer i samme område, fordi denne aktøren er best stilt til å påta seg forpliktelsene som enerettene innebærer.

Dersom enkeltaktører oppnår stor markedsmakt, vil dette føre til redusert konkurranse og sannsynligvis

³² Som nevnt tidligere inngår hovedvekten av TT-reiser i enkeltturmarkedet, der TT-bruker selv velger tilbyder og får refundert deler av beløpet. Fylkeskommunene kjøper

økte priser. Dette kan forekomme både i enkeltturmarkedet og i konkurranser om eneretter og kontraktskjøring.

Avbøtende tiltak vil kunne innebære håndhevelse av gjeldene konkurranselovgivning, eller innføring av direkte regulering for å begrense aktørens størrelse. I dag kan fylkeskommunene fastsette regler om begrensninger på lokalt nivå. Det kan imidlertid også være behov for regulering av aktørens størrelse på nasjonalt nivå. Slik regulering vil innebære en avveining mellom hensyn til effektiv konkurranse og mulighet for realisering av effektivitetsgevinster.

Økt trafikk og kødannelser i byene

Ved en deregulering av markedet forventes økt etablering i attraktive markedsområder, dvs. særlig i byene og ved store trafikknutepunkter. Dette kan føre til stor trafikk og kødannelser inne i bykjernene. Disse virkningene er kostnader som påføres samfunnet, men som aktørene ikke tar innover seg i sin tilpasning (negative eksternaliteter). Etableringen i attraktive markedsområder kan dermed bli større enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

I Bergen har kødannelser og mye tomkjøring vært et kjent problem, og en av begrunnelsene for at dagens løyveantall er lavere enn det tidligere har vært. Likevel er det stor etterspørsel etter løyver, og det er derfor grunn til å forvente økt etablering ved et bortfall av antallsbegrensningen.

Dersom prismekanismene i markedet ikke fungerer optimalt, vil det trekke i retning av høyere priser og større etablering enn ved en effektiv prisdannelse. Tiltak som bidrar til transparente priser i drosjemarkedet vil dermed kunne være avbøtende også med tanke på å unngå for stor trafikk og kødannelser inne i bykjernene. Andre avbøtende tiltak kan være lokale reguleringer knyttet til hvor drosjene kan oppholde seg når de ikke er i trafikk.

Tilfeller av urimelig høye priser

Reduserte etableringsbarrierer og opphevelse av sentraltilknytningsplikten åpner for at frikjørere og andre mindre aktører kan tilby sine tjenester i markedet. Som beskrevet ser vi for oss at disse særlig etablerer seg i praiemarkedet og samtidig at tilstedeværelsen av de større etablerte selskapene reduseres. Praiemarkedet kan dermed bli mer fragmentert og uoversiktlig enn i dag. Det er også i dette markedet at problemet med asymmetrisk informasjon er størst.

Aktørene i dette markedet kan ha et kortsiktig perspektiv og insentiver til å utnytte at kundene i liten

imidlertid inn noe TT-transport, primært transporttjenester med spesialutstyr.

grad har mulighet til å vurdere prisen før turen starter. Dermed kan kunder oppleve å bli avkrevd urimelig høye priser på enkeltturer. Et lite fungerende praiemarked kan gå utover hele taxinæringens omdømme og rykte og dermed også ramme etablerte aktører i markedet gjennom lavere etterspørsel.

Det kan tenkes ulike avbøtende tiltak avhengig av hvor omfattende dette problemet vil være. Et lite inngripende tiltak er reguleringer som sikrer at kunden får tilstrekkelig prisinformasjon før turen starter. En mer inngripende regulering er innføring av makspriser i praiemarkedet. Det kan også opprettes en klageinstans der kunder kan bringe saker inn for behandling.

Redusert passasjersikkerhet

Fylkeskommuner og drosjesentraler vi har vært i kontakt med mener at dagens regulering i for liten grad sikrer kontroll med at løyvehavere og sjåførere har de nødvendige tillatelser og er egnet til å drive persontransport. Videre at sentraler som forsøker å fastsette kvalitetskrav til sine løyvehavere og sjåførere får en konkurranseulempe i forhold til andre sentraler.

Med dagens tilknytningsplikt til drosjesentral eksisterer det imidlertid en viss form for kvalitetssjekk av biler og sjåførere. Kunden har også et sted å henvende seg til dersom noe uforutsett skulle skje.

Uten en tilknytningsplikt til sentral, og med fri etablering av enkeltstående aktører i drosjemarkedet, vil denne kontrollmekanismen falle bort, og kunden har ikke nødvendigvis noen å henvende seg til dersom noe skjer. Fylkeskommunene presiserer også at drosjepassasjerer gjerne er barn, gamle eller andre i en utsatt situasjon. Det er derfor avgjørende at sikkerheten settes høyt.

Avbøtende tiltak kan dreie seg om å etablere systemer for bedre håndhevelse og kontroll med krav til kjøreseddel og kontroll med løyvehavere. Også for dette formål kan etablering av en klageinstans være aktuelt.

5.5 Oppsummering av konsekvenser

Sammenliknet med dagens løyveordning vil en deregulering av drosjemarkedet i tråd med skissen som foreligger innebære reduserte etableringsbarrierer og kostnader, samt økt konkurranse i enkeltturmarkedet. Dette vil gi effektivitetsgevinster som følge av at tilbudet bedre kan tilpasses den faktiske etterspørselen etter drosjetjenester. Effektivitetsgevinstene kan hentes ut i form av redusert ventetid og et mer differensiert tjenestetilbud i delmarkedene med relativt høyt etterspørselsgrunnlag. Dersom forholdene ligger til rette for velfungerende priskonkurranse, kan vi også forvente gevinster i form

av generelt lavere priser i disse markedssegmentene. En deregulering av markedet vil dermed innebære at størstedelen av de reisende vil kunne få et bedre tilbud enn i dag.

Imidlertid kan reisende i enkeltturmarkedet på steder og tider med lavt passasjergrunnlag oppleve å få et dårligere tilbud hvis markedet dereguleres og dagens driveplikt bortfaller. I et deregulert marked er det etter vår vurdering overveiende sannsynlig at enkelte markedssegmenter ikke vil ha et fungerende drosjetilbud. Dette kan gjelde hele døgnet i tynt befolkede områder, og enkelte tider i døgnet i store deler av landet. Dette vil medføre en omfordeling mellom innbyggere i ulike deler av landet og reisende på ulike tidspunkt.

For å motvirke denne type fordelingsvirkninger, og sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, legges det opp til at fylkeskommunene kan tildele eneretter mot forpliktelser om å levere spesifikke tjenester i definerte områder. I relativt attraktive områder kan fylkeskommunen sikre et bedre tilbud i enkeltturmarkedet enn i dag gjennom en effektiv konkurranse om enerettene. I områder hvor eneretter i praksis gir betydelig mindre konkurranseskjerming enn dagens løyver kan det ikke forventes at enerettshaverne vil påta seg like tyngende forpliktelser som løyvehavere har i dag. I enkelte områder vil fylkeskommunen ha valget mellom å kompensere enerettshaverne økonomisk eller akseptere en dårligere drosjestandard i enkeltturmarkedet enn i dag.

Tiltakene som foreslås i skissen til ny drosjeregulering vil også føre til betydelig reduserte etableringsbarrierer og økt konkurranse i kontraktmarkedet. Vi forventer derfor at prisene på drosjetjenester i kontraktmarkedet vil reduseres. Dette kan gi kostnadsreduksjoner for fylkeskommunene, helseforetakene og andre som kjøper inn drosjetjenester på kontrakt.

Størrelsen på de ulike virkningene vil avhenge av hvordan reguleringen innrettes og praktiseres, og særlig hvor mange områder som åpnes for konkurranse. Generelt vil de identifiserte effektivitetsgevinstene øke jo større del av markedet som dereguleres. Samtidig vil dette øke omfordelings-effektene og redusere fylkeskommunens handlingsrom til å sikre ønsket drosjedekning i ulike deler av landet.

Mulige utilsiktede virkninger av skissen til ny regulering kan være økte kostnader for fylkeskommunene og/eller bortfall av tilbud i enkelte områder, økt konsentrasjon av markedet, uforholdsmessig høye priser på enkeltturer i praiemarkedet, redusert sikkerhet for passasjerene og økt trafikk og kødannelse i større byer og ved trafikkknutepunkter.

Denne type utilsiktede virkninger kan reduseres gjennom ulike avhjelpende tiltak.

Tabell 5-1 gir en oppsummering av virkninger av deregulering med og uten bruk av sikringstiltak. Virkningene er forventede forskjeller fra dagens situasjon.

Tabell 5-1: Virkninger av deregulering med og uten sikringstiltak, sammenliknet med dagens regulering

	Deregulering uten sikringstiltak	Deregulering med sikringstiltak	
Markeds-tilpasning – effekter på tilbud og pris	<i>Enkelttur-markeder med høyt trafikk-grunnlag</i>	Bedre tilgjengelighet og større differensiering av tilbudet. Reduserte og mer differensierte priser, gitt velfungerende priskonkurranse	Samme som deregulering dersom sikringstiltak ikke benyttes. Mulighet for bedre tilgjengelighet, kvalitet og/eller reduserte priser ved tildeling av eneretter. Avhengig av prioritering/innretning av konkurranse.
	<i>Enkelttur-markeder med lavt trafikk-grunnlag</i>	Dårligere tilgjengelighet og høyere priser. Bortfall av tilbudet eller svært høye priser i enkelte delmarkeder.	Samme som deregulering dersom sikringstiltak ikke benyttes. Mulighet for å sikre tilgjengelighet gjennom eneretter, evt. med økonomisk kompensasjon. Behov for øk. kompensasjon i tillegg vil avhenge av markedsforhold og forpliktelser i enerettsområdene. Lavere tilgjengelighet/høyere pris i enkelte områder dersom fylkeskommunen ikke vil påta seg ekstra kostnader.
	<i>Kontraktmarkedet</i>	Større konkurranse og reduserte priser.	I hovedsak samme som deregulering. Effekten kan være mindre med stor utbredelse av eneretter.
Virkninger for berørte aktører	<i>Fylkeskommunene</i>	Reduserte kostnader for innkjøp i kontraktmarkedet. Reduserte administrative kostnader knytte til utstedelse av løyver/håndhevelse av dagens regulering. Økte administrative kostnader knyttet til klager, håndtering av uforutsette virkninger.	Reduserte kostnader for innkjøp i kontraktmarkedet. Økte administrative kostnader på kort sikt knyttet til håndhevelse av ny regulering, tildeling av eneretter fremfor utstedelse av løyver. Mulig reduksjon på lengre sikt. Økte administrative kostnader knyttet til klager og håndtering av uforutsette virkninger.
	<i>Brukerne av drosje-tjenester</i>	Bedre tilbud på steder og tider med høy etterspørsel (byer, dagtid). Dårligere tilbud på steder og tider med lav etterspørsel (distrikter, nattestid). Bortfall av tilbud enkelte steder og tider. Netto gevinst for kundekollektivet, men betydelige fordelingsvirkninger	Samme som deregulering i områder der sikringstiltak ikke benyttes. I områder der sikringstiltak benyttes kan tilbudet bli bedre eller dårligere avhengig av markedsforhold og innretning av konkurranse. Dårligere tilbud i enkelte områder dersom fylkeskommunene ikke vil påta seg økte kostnader.

		Deregulering uten sikringstiltak	Deregulering med sikringstiltak
Virkninger for berørte aktører	<i>Aktører i drosje-markedet</i>	<p>Økt etablering og konkurranse i enkelttur- og kontraktmarkedet.</p> <p>Etablerte aktører får redusert markedsrett og inntjening i lokalmarkedene, men økt mulighet til å tre inn i nye markeder. Mulig vridning mot kontraktmarkedet.</p> <p>Nye aktører kan etableres med forventning om inntjening. Mulig konkurransefordel i bestilling- og praie-markedet.</p> <p>Større variasjoner i organisering (selskaper, sentraler, frikjørere, applikasjonsbaserte løsninger) og arbeidstid.</p>	<p>Økt etablering og konkurranse i kontraktmarkedet og deregulerte enkeltturmarkeder. Konkurranse om eneretter i regulerte områder.</p> <p>Etablerte aktører får redusert markedsrett og inntjening i lokalmarkedene, men økt mulighet til å tre inn i nye markeder. Mulig vridning mot kontraktmarkedet og konkurranser om eneretter.</p> <p>Nye aktører kan etableres med forventning om inntjening. Mulig konkurransefordel i bestilling- og praie-markedet.</p> <p>Større variasjoner i organisering (selskaper, sentraler, frikjørere, applikasjonsbaserte løsninger) og arbeidstid.</p>
Mulige utilsiktede virkninger		<p>Tilfeller av urimelig høye priser på enkeltturer i praie-markedet.</p> <p>Redusert passasjersikkerhet.</p> <p>Økt trafikk og kødannelser i byene.</p> <p>Markedsrett (effektive formidlingsløsninger).</p>	<p>Som ved deregulering i områder uten eneretter.</p> <p>De identifiserte utilsiktede virkningene kan unngås gjennom krav og vilkår i kontraktene i områder der eneretter tildeles.</p>

6. Momenter som bør vurderes før bruk av sikringstiltak

Tidligere i denne rapporten, i kapittel 4, er det vurdert hvilke terskelverdier for befolkningsstørrelse- og tetthet som bør anvendes for å utelukke bruk av sikringstiltak. Vi har argumentert for at det *kan* være fornuftig å sette terskelverdiene nokså høyt for å sikre at fylkeskommunene har mulighet til å definere ønsket drosjestandard, samt bidra til en gradvis og kontrollert innfasing av ny regulering.

Hvis terskelverdiene settes høyt, er det spesielt viktig at det utarbeides en god veiledning som fylkeskommunene kan benytte før det eventuelt iverksettes sikringstiltak. Dette for å sikre en riktig og konsekvens praksis på tvers av ulike geografiske områder. ESA har også etterlyst grundigere dokumentasjon og begrunnelse når det gjøres markedsinngrep i drosjemarkedet som er av en slik karakter at etableringsbarrierene økes. En presis utformet veiledning kan langt på vei bidra til å svare ut ESAs bekymringer.

Slik vi vurderer det, er det ønskelig at veiledningen kan hjelpe fylkeskommunene med følgende tre problemstillinger:

1. Hva er ønsket drosjestandard?
2. Hvilke kriterier eller vurderingsmomenter kan eller bør anvendes når fylkeskommunen avgjør behovet for å benytte sikringstiltak?
3. Hvordan skal tildelingen av eneretter organiseres?

Vårt hovedfokus i denne delen er å bidra med innspill til punkt 2 over. Det er dette det er spurt eksplisitt om i konkurransegrunnlaget. Imidlertid mener vi at en endelig veiledning som gis til fylkeskommunene bør hjelpe fylkeskommunene med å tenke igjennom hva som skal være en ønsket drosjestandard og hvordan tildelingen av eneretter bør organiseres for å oppnå den ønskede standarden.

6.1 Definisjon av ønsket drosjestandard

Det er fylkeskommunene som skal ha myndighet til å definere ønsket drosjestandard. Slik det er i dag er det gode grunner til å anta at fylkeskommunene ikke har definert eksplisitt hva ønsket drosjestandard er. Dette er naturlig da fylkeskommunene verken er bedt om å definere ønsket drosjestandard, samt i mange tilfeller ikke har virkemiddelapparatet til å oppnå en ønsket drosjestandard i alle markeder.

Med en ny regulering, der fylkeskommunene får muligheter til å konkurransutsette hele markeder, er det desto viktigere at fylkeskommunene bevisst tar

stilling til hva som er *god nok drosjestandard*. Vi mener det kan være fornuftig at fylkeskommunene eksempelvis tar stilling til følgende type spørsmål før man eventuelt iverksetter sikringstiltak:

- I hvilken grad er det behov for at det finnes et tilgjengelig drosjetilbud til alle tidspunkter på døgnet?
 - Eller er det tilstrekkelig at en må bestille drosjetjenester en viss tid i forveien (kvelden før f. eks) hvis en ønsker transport på nattetid?
- Er det akseptabelt at drosjetjenester som etterspørres i mer rurale deler av en kommune er gjenstand for høyere priser og/eller lengre ventetider?

Hvilke svar fylkeskommunene gir på disse spørsmålene vil være bestemmende for hvorvidt det er behov for å anvende sikringstiltak for å oppnå ønsket drosjestandard. Hvis fylkeskommunene mener at drosjetjenester skal være et supplement til annen kollektivtransport, og dekke transportbehovet på alle steder og tidspunkter som kollektivtransporten ikke gjør, vil det være et større behov for å anvende sikringstiltak.

Ønsket drosjestandard bør være målet som fylkeskommunene styrer etter når de regulerer drosjemarkedene. Det er da helt avgjørende at dette målet er presist definert for at en skal oppnå ønskede effekter på markedet, herunder tilstrekkelig drosjedekning og effektiv konkurranse. Formålet med veiledningen er ikke å fortelle fylkeskommunene om hva ønsket drosjestandard bør være i deres område. Det er det naturlig at fylkeskommunene definerer selv. Veiledningen bør istedenfor søke å bevisstgjøre fylkeskommunene på viktigheten av å tenke nøye igjennom disse spørsmålene.

6.2 Anbefalte kriterier og vurderingsmomenter

Det vil trolig være fornuftig å etablere et sett med kriterier som fylkeskommunene skal vurdere før det anvendes sikringstiltak. En klar fordel med å etablere slike generelle kriterier er at en sikrer en lik praksis på tvers av geografiske områder. I tillegg har generelle kriterier den fordel at de er transparente og objektive av natur, så alle berørte aktører kan få innsyn i grunnlaget for de beslutningene som er tatt.

En forutsetning for at generelle kriterier skal fungere er imidlertid at det finnes data som lar seg operasjonalisere, samt at kriteriene er egnet til å gi høy måloppnåelse på tvers av geografiske områder.

Jo mer ulike de geografiske markedene er i henhold til markedsstruktur- og karakteristika, dess vanskeligere er det å finne generelle kriterier som sikrer høy måloppnåelse på tvers av markeder.

Som beskrevet i kapittel 4, er det ønskelig at kriteriene tilfredsstillende kravene til:

- Forståelighet
- Stabilitet
- Operasjonaliserbarhet
- Egnethet

Hvis kriteriene scorer høyt på de ovennevnte momentene, er det sannsynlig at de vil bli anvendt korrekt av fylkeskommunene og at en sikrer høy grad av måloppnåelse på tvers av de geografiske markedene. Med høy måloppnåelse menes det at kriteriene skal på en forståelig og effektiv måte være egnet til å skille de områdene som har et stort etterspørselsgrunnlag for drosjetjenester fra de som har et begrenset etterspørselsgrunnlag.

Når en skal plukke ut ett eller flere kriterier som skal hjelpe fylkeskommunene med å avgjøre etterspørselsgrunnlaget i et marked, bør en vurdere om kriteriene skal ta utgangspunkt i *indirekte* indikatorer for etterspørsel eller mer direkte markedsdata:

1. *Direkte modell*: Modell som benytter indikatorer som sier noe direkte om etterspørsel fra kundene og lønnsomhet for eksisterende drosjeselskaper
2. *Indirekte modell*: Modell som benytter parametere som måler utviklingen i ulike drivere for etterspørselen

Modell nummer 1 kan for eksempel muliggjøre seg av data om utvikling i antall turer og utnyttelsesgrad for drosjene i en foregående periode, ventetiden for kundene eller eventuelt lønnsomheten til aktørene som opererer i markedet. Modell nummer 2 kan utnytte statistikk på viktige drivere for etterspørselen, som befolknings-, inntektsutvikling og sysselsettingsgrad.

6.2.1 Direkte markedsindikatorer

I utgangspunktet er markedsindikatorer de mest direkte målene på det man vil oppnå - om drosjedekningen er god nok og hvorvidt inntektsgrunnlaget er tilstrekkelig til å drive. Aktuelle indikatorer kunne for eksempel være antall turer, utnyttelsesgrad og lønnsomhet for løyvehaverne.

Utfordringen med å benytte direkte markedsindikatorer er at disse dataene er påvirket av dagens regulering. Det er med andre ord krevende å vite om

for eksempel antall turer er lavt fordi etterspørselsgrunnlaget er lavt eller fordi prisene i det regulerte markedet er høye. Videre om utnyttelsesgraden av bilene er høy fordi etterspørselsgrunnlaget er høyt eller fordi antallsbegrensingen er streng. Eller om lønnsomheten i et område er god fordi etterspørselen er høy, eller fordi området er skjermet for konkurranse under gjeldende regulering. I et område med høy lønnsomhet med dagens behovsprøving er det ikke gitt at etterspørselsgrunnlaget er tilstrekkelig til at et deregulert marked vil levere tjenester.

En annen mulig utfordring med å utnytte mer direkte indikatorer på etterspørsel, er at dette kan påvirke insentivene til aktørene i markedet. Hvis terskelverdiene for lønnsomhet eller utnyttelsesgrad er kjent, kan enerettshavere ha insentiver til å tilpasse disse størrelsene før enerettsperioden går ut. Formålet vil være å unngå økt konkurranse når enerettsperioden utløper. Det er høyst usikkert om dette vil være et gjeldende problem, men det kan tenkes at enkelte delmarkeder befinner seg på marginen hva gjelder lønnsomhet og seteutnyttelse rett før enerettsperioden går ut, og at enerettshaverne av den grunn vil øke drosjedekningen i ulønnsomme perioder for å unngå at markedet blir konkurranseutsatt i neste periode.

Basert på ovennevnte diskusjon mener vi det er grunn til å være forsiktig med å benytte direkte markedsdata for å vurdere om et område vil ha god drosjedekning uten sikringstiltak. Hovedårsaken er at disse størrelsene langt på vei er påvirket av dagens regulering.

6.2.2 Indirekte indikatorer på etterspørsel

Alternativet til å benytte direkte markedsindikatorer er å benytte indirekte mål på etterspørselen etter drosjetjenester. Dette kan for eksempel inkludere følgende størrelser:³³

- Data over befolkning og befolkningstetthet
- Statistikk på inntektsnivå og kjøpekraft
- Statistikk på sysselsetting
- Data over det totale tilbudet av kollektivtransport i det geografiske området

I kapittel 4.2 gjorde vi vurderinger om hvorvidt de ovennevnte størrelsene bør benyttes til å avgjøre hvilke områder som skal være unntatt bruk av sikringstiltak. Det ble her anbefalt at en tar utgangspunkt i kun befolkningsdata for å avgjøre hvilke områder som skal være avskåret fra bruk av eneretter. Basert på de samme vurderingene vil vi ikke anbefale at det fastsettes ytterligere grenser for når fylkeskommunen ikke kan anvende sikringstiltak, utover de grensene som er anbefalt i kapittel 4. En mer

³³ Dette er etterspørselsindikatorer som blir benyttet eller har blitt benyttet av fylkeskommuner i forbindelse med tildeling av løyver.

hensiktsmessig tilnærming, gitt at man finner gode kvantitative indikatorer, er at man kan definere grenser eller intervaller som forteller når fylkeskommunen bør være forsiktige med å anvende sikringstiltak. På den måten fratas ikke fylkeskommunen myndigheten til å fastsette ønsket drosjestandard, men mottar bistand til å avgjøre når en bør foreta ekstra grundige vurderinger før en anvender sikringstiltak.

6.2.3 Anbefalte vurderingsmomenter

Videre presenterer vi hvilke indikatorer og vurderingsmomenter som vi mener at det er hensiktsmessig at fylkeskommunene tar stilling til før bruk av sikringstiltak. Det må presiseres at vi ikke har forutsetninger til å fastslå hvilke indikatornivåer som bør gi grunnlag til å kunne anvende sikringstiltak. Til dette kreves det mer inngående analyser. Vi vil også presisere at vurderingsmomentene og indikatorene som inngår i veiledningen bør kunne justeres fortløpende når en får mer informasjon om markedstilpasningen i de deregulerte markedene.

Det vil være hensiktsmessig om en innarbeider rutiner for å rapportere inn data fra aktørene. Spesielt gjelder dette data på omsetning og ventetid. Det bør være slik at innrapportering gjøres på en slik måte at fylkeskommunene enkelt kan sammenlikne med hverandre og hente erfaringer fra andre geografiske markeder.

Videre går vi trinnvis igjennom de ulike vurderingsmomentene som vi mener fylkeskommunene bør ta stilling til før anvendelse av sikringstiltak. Totalt presenterer vi åtte ulike vurderingsmomenter/indikatorer. Alle indikatorer bortsett fra indikatorene på *ventetid på forhåndsbestilte turer og omsetning per løyve* kan regnes som eksempler på indirekte indikatorer på etterspørsel. De seks indirekte indikatorene på etterspørsel anbefaler vi at inngår i den første veiledningen som gis til fylkeskommunene. De to resterende indikatorene, som tar utgangspunkt i direkte markedsdata, kan det være fornuftig å vente med å ta i bruk, da disse størrelsene i stor grad er påvirket av dagens regulering.

Befolkning og befolkningstetthet

Et fornuftig utgangspunkt er at fylkeskommunene vurderer befolkningsstørrelse og -tetthet først. Hvis det er slik at kommunen har en befolkningsstørrelse og/eller -tetthet som er langt under terskelverdiene (kapittel 4), er dette en indikasjon på at det er behov for å anvende sikringstiltak for å sikre tilfredsstillende drosjedekning i hele kommunen. På den andre siden, hvis det er slik at kommunen som vurderes ligger tett opptil terskelverdiene, er det spesielt viktig at fylkeskommunen foretar grundige analyser av andre

etterspørselsdrivere før det eventuelt anvendes sikringstiltak.

Knutepunkter

Fylkeskommunen bør kartlegge hvorvidt det finnes større knutepunkter i det aktuelle geografiske området som kan fungere som drivere for etterspørsel etter drosjetjenester. Dette kan være flyplasser, togstasjoner eller busstasjoner. Jo flere betydelige knutepunkter som finnes i et område, jo mindre er behovet for å anvende sikringstiltak. Dette vurderingsmomentet er vanskelig å operasjonalisere til et bestemt kriterium, men vi mener fortsatt det er viktig at fylkeskommunene tar stilling til om området har en høyere eller lavere forekomst av knutepunkter enn det som er normalt.

Attraksjoner

Fylkeskommunen bør foreta vurderinger om det geografiske området skiller seg ut som en typisk turistkommune. Hvis området kjennetegnes av en type natur eller innehar andre turistattraksjoner som trekker mange mennesker til området, kan etterspørselen etter drosjetjenester være høy selv om innbyggerstørrelsen er begrenset. Eksempler på slike steder kan være Kragerø eller Hemsedal. Fylkeskommunen bør da undersøke om antall hotellgjestedøgn eller fritidsboliger er langt høyere enn det som er normalt for en kommune med en slik befolkningsstørrelse. Fylkeskommunene bør også undersøke om besøkmengdene er relativt konstante gjennom året eller om det er tydelige sesongvariasjoner. Hvis det siste er tilfelle, kan det være en risiko for at drosjedekningen blir mangelfull utenfor sesongen hvis markedet dereguleres.

Næringsstruktur

Et annet moment som fylkeskommunen bør vurdere er om det geografiske området har en næringsstruktur som driver etterspørselen etter drosjetjenester. Dette kan være tilfelle hvis en kommune for eksempel har et sykehus eller en næringsklynge som gir grunnlag for et større drosjemarked enn det som kan forutses ved å se utelukkende på befolkningsdata.

Annet kollektivtransporttilbud

Et godt utbygd kollektivtransporttilbud kan tilsi at etterspørselen etter drosjetjenester er lav i det aktuelle geografiske området da kollektivtransporten fortrenger drosjetjenester. Eventuelt kan et godt utbygd kollektivtransporttilbud innebære at det er behov for drosjetjenester til å frakte personer det siste stykket av turen – fra bussholdeplass til endelig destinasjon for eksempel. Dermed kan det øvrige kollektivtransporttilbudet både bidra til å redusere og øke behovet for drosjetjenester, avhengig av om øvrig kollektivtransport fungerer som et substitutt eller et komplement til drosjetjenester. Fylkeskommunen bør av

den grunn vurdere hvordan det øvrige kollektivtransporttilbudet virker inn på etterspørselen etter drosjetjenester før det eventuelt anvendes sikringstiltak.

Inntektsnivå og sysselsettingsgrad

Videre kan mer kvantitative størrelser som gjennomsnittlig inntektsnivå og sysselsettingsgrad være supplerende størrelser som fylkeskommunene hensyntar i vurderingene. Det vil typisk være slik at dess rikere en kommunes innbyggere er, dess høyere forventes etterspørselen etter drosjetjenester å være. Sammenlignet med annet kollektivtransporttilbud, må drosjetjenester anses som et luksusgode. Videre er det slik at mange tar drosje i forbindelse med jobb. Av den grunn kan en høy sysselsettingsgrad trekke i retning av at etterspørselen etter drosjetjenester er høy. Vi mener at inntektsnivå og sysselsettingsgrad er spesielt viktig å vurdere hvis fylkeskommunen er i tvil etter å ha vurdert de andre momentene.

Ventetid på forhåndsbestilte turer

Ventetid på forhåndsbestilte turer er en indikator som kan benyttes for å kartlegge tilgjengeligheten i markedet, og dermed også kvaliteten på tjenestene som tilbys. Hvis ventetiden jevnt over er høy i et geografisk marked, tilsier det at tilgjengeligheten av drosjetjenester er lav. Da bør fylkeskommunen vurdere følgende forhold:

1. Hvorvidt bestillingsmarkedet er såpass lite at det er naturlig at ventetiden er lang. Det er med andre ord ikke kommersielt lønnsomt for én aktør å ha flere biler tilgjengelig i markedet. I dette tilfelle er ikke mer konkurranse nødvendigvis rett medisin.
2. Hvis derimot markedet er av en viss størrelse, kan en lang ventetid indikere at konkurransen i markedet er lav; de eksisterende aktørene blir ikke hardt nok straffet av andre konkurrenter hvis kvaliteten på drosjetilbudet er dårlig. Dersom dette er tilfelle, bør fylkeskommunen vurdere å tildele flere eneretter eller eventuelt deregulere markedet.

Som forklart over kan ventetiden i markedet for forhåndsbestilte turer gi nyttig informasjon til fylkeskommunene. Imidlertid må en se hen til markedets størrelse før en kan fastslå om lang ventetid gir grunnlag for å stimulere til mer konkurranse eller ikke.

Omsetning per løyve

Omsetningen per løyve i et geografisk område kan si noe om konkurransen i markedet. Hvis konkurransen i et marked er svært svak, har aktørene muligheter til å sette svært høye priser uten at de mister kunder til andre tilbydere. Dette tilsier i utgangspunktet at det er plass til flere tilbydere i dette markedet. Igjen bør

fylkeskommunen se hen til størrelsen på det geografiske markedet når en tolker betydningen av en høy eller lav omsetning per løyve. Det kan være markeder hvor det kun er lønnsomt for én aktør å drive. I disse tilfellene vil ikke nødvendigvis mer konkurranse føre til lavere priser eller et bedre tilbud.

Oppsummering anbefalte vurderingsmomenter

Vi anbefaler at en veiledning som gis til fylkeskommunene inkluderer flere av vurderingsmomentene som er nevnt i teksten over. Enkelte av vurderingsmomentene kan operasjonaliseres til konkrete kriterier/indikatorer. Hvorvidt det er ønskelig å etablere slike indikatorer med tilhørende intervaller for når sikringstiltak vurderes som hensiktsmessig å anvende, bør bestemmes etter en mer detaljert analyse. Vi mener at indikatorene på ventetid på forhåndsbestilte turer og omsetning per løyve er mer egnet å bruke ved senere tildelinger av eneretter. Dagens data på disse størrelsene er i stor grad påvirket av dagens regulering. Det vil være mer hensiktsmessig å avvente å bruke disse indikatorene til en får informasjon om ny markedstilpasning ved ny regulering.

6.3 Organisering av anskaffelsen

Tildelingen av eneretter skal møte kravene som ligger i regelverket for offentlige anskaffelser. Videre skal det være opp til fylkeskommunen å bestemme hvordan konkurransen om eneretter skal organiseres. Det er dermed fylkeskommunen som bestemmer hvilke kriterier som skal gjelde for konkurransen og hvilke krav som skal stilles til de som mottar eneretter.

Vi mener at veiledningen som gis til fylkeskommunene bør gi en beskrivelse av hvilke typer implikasjoner det kan ha på markedet hvis fylkeskommunen setter mange tekniske eller kapasitetsmessige krav til de som skal konkurrere om eneretter. Det er slik at jo flere krav som settes til aktørene i en åpen anbudskonkurranse, dess større er etableringsbarrierene til dette markedet. Eksempelvis kan fylkeskommunen sette krav til taksameter, setesensor, økonomisk soliditet mv. I teorien kan det innebære at en får økte etableringsbarrierer i enkelte geografiske markeder hvis fylkeskommunene har anledning til å sette flere krav til tilbydere uten at de er bevisst på de konkurransemessige følgene det har. Vi mener at en god veiledning må adressere disse problemstillingene på en fornuftig måte.

7. Referanser

Konkurransetilsynet, 2015. *Et drosjemarked for fremtiden*, Bergen: Konkurransetilsynet.

Kursagenten, 2018. *Kursagenten*. [Internett]
Available at:
<https://www.kursagenten.no/kurs/Loyvekurs-og-taxilappen/Oslo>
[Funnet 30 4 2018].

Norges taxiforbund, 2016. *Taxi - Medlems- og informasjonsblad for Norges taxiforbund*. 7 red. Oslo: Norges taxiforbund.

Oslo Economics, 2017. *Behov for antallsregulering av drosjeløyver - en samfunnsøkonomisk analyse*, Oslo: Oslo Economics.

Samferdselsdepartementet, 2016. *Høyringsnotat - Framlegg til endringer av yrkestransportlova*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2017. *Rundskriv N-1/2018 - Garantium for løyve for 2018 - Oppheving av rundskriv N-1/2017*. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/fed0b5ceb9844a09937cf47c178ccc17/rundskriv-n-12018.pdf>
[Funnet 30 4 18].

Samferdselsdepartementet, 2018. *Endringer i prisopplysningsforskriften, maksimalpriserforskriften og yrkestransportforskriften*, Oslo: Regjeringen .

SNL, 2017. *Tettsted*, s.l.: Store norske leksikon.

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

*Utredning om innretning av tiltak for å sikre nødvendig drosjedekning og
konsekvenser av innretningen*

