

Fremtidig drosjeregulering

Med bakgrunn i Samferdselsdepartementets orientering om svaret på ESAs grunngitte uttalelse om drosjereguleringen ønsker Norges Taxiforbund og komme med innspill til fremtidig regulering av næringen.

For Norges Taxiforbund er det viktig å påpeke at vi fortsatt mener det er tungtveiende grunner for at behovsprøving og antallsregulering av drosjeløyver bør opprettholdes, og viser i denne sammenheng til rapporten "Behov for antallsregulering av drosjeløyver" utarbeidet av Oslo Economics i mai 2017.

For å sikre tilgjengelighet av drosjetjenester er det noen viktige karakteristika ved markedet som gir grunnlag for regulering. For det første er det stor variasjon i etterspørselen etter drosjetjenester mellom geografiske områder og tid på døgnet. I tillegg er det ulike former for markedssvikt som gjør seg gjeldende i drosjemarkedet. Asymmetrisk informasjon, stordriftsfordeler, tosidig markedet og nettverkseffekter, byttekostnader og eksterne virkninger er alle forhold som kan innebære at drosjemarkedet, i fravær av reguleringer, ikke vil gi en

Markedssvikt

Markedssvikt er en betegnelse på forhold som gjør at markedet ikke vil gi en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser i uregulert form.

Asymmetrisk informasjon

Informasjonen er skjevt fordelt i drosjemarkedet. Opplysninger om hvem som tilbyr den mest effektive drosjeturen, er i liten grad tilgjengelig for kundene. Det gjør at drosjene har svake insentiver til å konkurrere på pris. Etterspørerne av drosjetjenester har dessuten ofte begrenset kunnskap om hva som er «riktig» pris for en drosjetur og hva som er raskeste vei.

Stordriftsfordeler

Stordriftsfordeler medfører at det er en fordel for sentralene å være store, og trekker i retning av færre, men større sentraler.

Tosidig marked og nettverkseffekter

Drosjesentraler konkurrerer med hverandre både om å tiltrekke seg kunder og om å tilknytte seg løyvehavere. Løyvehaverne vil være opptatt av å sikre seg en størst mulig inntjening og en drosjesentral med mange kunder vil derfor tiltrekke seg flere løyvehavere. Kundene på sin side vil blant annet ønske å velge en sentral som kan tilby høy tilgjengelighet og lave ventetider. Det innebærer at en sentral med mange løyvehavere vil tiltrekke seg flere kunder. Ønsket om å henholdsvis tilknytte seg flest mulig kunder, og å tilknytte seg flest mulig løyvehavere, vil påvirke drosjesentralens insentiver i prissettingen på ulike måter. Mens ønsket om å tiltrekke seg flere kunder vil trekke i retning av lavere priser, vil ønsket om å tilknytte seg flere løyvehavere kunne trekke i retning av høyere priser.

Byttekostnader

Spotmarkedet er preget av at kunden gjerne tar den første og beste drosjen som kommer forbi. Kunden kan i teorien fritt velge den drosjen som ønskes, men stort sett velges den "første og beste". En slik praksis kan være til hinder for at kunden velger drosje med lavest pris eller best kvalitet.

Eksterne virkninger

Eksterne virkninger er virkninger som ikke prises i markedet, og som fører til at det produseres for lite eller for mye av et gitt gode.

optimal utnyttelse av samfunnets ressurser og det beste tilbudet til kundene.

En oppheving av dagens behovsprøving, og dermed også kjøreplikten, vil virke ulikt på ulike markedssegmenter. Når det gjelder tilbudet av drosjetjenester vil dette sannsynligvis øke i attraktive segmenter med høy etterspørsel, mens det vil reduseres og kan forsvinne i segmenter med lavt inntekspotensial. Statistikk over omsetning og antall turer hos utvalgte drosjesentraler, og eksempler på hvordan slike sentraler driftes, indikerer at det vil være områder og/eller tidsperioder som ikke vil ha tilgjengelige drosjetjenester ved en deregulering av markedet. Dette kan eksempelvis være langstrakte og tynt befolkede områder, men også bynære strøk med nærhet til markeder som er mer attraktive, og visse tidsperioder på nattestid, også i byene.

Det er vanskelig å predikere om et frislipp av løyver vil lede til økte eller reduserte drosjepriser totalt sett. Det er sannsynlig at prisene i segmenter som får redusert sitt tilbud vil øke. I segmenter med økt tilbud er prisvirkningen usikker, da økt konkurranse tilsier lavere priser, mens kostnadsøkninger som følge av flere biler og lavere kapasitetsutnyttelse tilsier økte priser. Hvorvidt slike kostnadsøkninger kan overveltes på kundene gjennom prisene vil avhenge av tilstedeværelsen av markedssvikt. I segmenter hvor etterspørselen er lav, eller ulike former for markedssvikt hemmer priskonkurransen i vesentlig grad, er det en risiko for betydelige økninger i drosjeprisene.

Eventuelle urimelige økninger i prisene på drosjetjenester kan motvirkes ved bruk av maksimalprisreguleringer. På den annen side kan slike reguleringer føre til at flere markedssegmenter blir stående uten et fungerende drosjetilbud, fordi løyvehavers potensielle inntektsgrunnlag reduseres.

Et frislipp av antall løyver kan også ha andre virkninger. Et økt tilbud i attraktive segmenter kan gi økte miljøutslipp og mer kødannelse og trafikk i byene. Videre kan de økte kostnadene for løyvehaver også trekke i retning av redusert kvalitet på tjenestene dersom kundene som følge av asymmetrisk informasjon og byttekostnader ikke er i stand til å velge det mest fordelaktige tilbudet.

Oslo Economics' analyse av drosjemarkedet viser at dagens behovsprøvde løyveordning har en viktig funksjon for å oppfylle målsetningen om et tilgjengelig drosjetilbud i hele landet. Ved bortfallet av behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten må det innføres andre former for reguleringer som forhindrer at de ulike formene for markedssvikt blir dominerende. Videre er det viktig med reguleringer som sikrer høy kvalitet på de tjenestene som leveres at kundene får et minst like godt drosjetilbud som i dag.

Innspill til Samferdselsdepartementet

I etterkant av Samferdselsdepartementet redegjørelse for innholdet i svaret på ESAs grunngitte uttalelse om drosjereguleringen har Norges Taxiforbund kommet frem til flere innspill som vi ønsker å dele med Samferdselsdepartementet. Hensikten er å komme med konstruktive innspill om fremtidige reguleringer som skal sikre et godt drosjetilbud og at kvaliteten på tjenesten som kundene kjøper er så god som mulig.

Oppheving av behovsprøving

Norges Taxiforbund er av den oppfatning av at det vil være svært uheldig dersom man opphever behovsprøvingen og antallsreguleringen i hele landet. Departementet har selv uttalt at drosjemarkedet ikke fungerer tilfredsstillende i hele landet, noe som i seg selv impliserer at det er deler av markedet som fungerer tilfredsstillende. Norges Taxiforbund er svært opptatt av at en ny drosjeregulering ikke skal ha en negativ effekt på de delene av drosjemarkedet som i dag fungerer tilfredsstillende.

ESA skriver i sin grunngitte uttalelse at de anerkjenner at en begrensning av antall løyver kan rettferdiggjøres om hensikten er å sikre et tilfredsstillende tilbud av drosjetjenester til alle døgnets tider i rurale områder hvor drosjene er et uunnværlig transportmiddel og derfor tjener et offentlig formål. ESA skriver på side 11:

Ensuring that taxi transport services are permanently available serves the protection of consumers which in itself can constitute an overriding requirement justifying a restriction of the freedom of establishment. Therefore, the Authority acknowledges that the objective of guaranteeing a satisfactory, permanent supply of taxi transport services in the interest of consumers can be accepted as a requirement in the public interest in principle capable of justifying the restriction that follows from the numerical limitation of licences.

Dersom behovsprøvingen skal oppheves, ser Norges Taxiforbund det som mest hensiktsmessig at behovsprøvingen oppheves i de store byene, men at den opprettholdes ellers i landet. I dag er det slik at deler av landet er prisregulert i forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn. Disse områdene omtales som regulerte områder mens de områdene hvor det er fri prissetting omtales som uregulerte områder. Norges Taxiforbund ser for seg at behovsprøvingen kan oppheves i uregulerte områder, men at den opprettholdes i regulerte områder.

Sentraltilknytningsplikten

Når det gjelder sentraltilknytningsplikten og –retten har Norges Taxiforbund uttalt seg angående dette i sitt hørings svar til Samferdselsdepartementets forslag om "Framlegg til endringer av yrkestransportlova – unnatak frå løyveplikt for samkøyring, heving av øvre aldersgrense for å ha drosjeløyve og oppheving av krav om tilslutning til sentral" datert 7. februar 2017. Norges Taxiforbund uttrykte den gang støtte til departementets forslag om oppheving av løyvehavers sentraltilknytningsplikt og –rett.

I områder hvor behovsprøvingen er opphevet, må også krav om tilknytningsplikt og –rett til en taxisentral oppheves. Om dette blir tilfellet er det svært viktig at drosjene forplikter seg til å oppgi sine data til det som i Sverige omtales som en "redovisningscentral" (regnskapssentral). En slik plikt medfører at den som har løyve til å bedrive drosjevirkksomhet, skal overføre sine opplysninger fra drosjens taksameter, trådløst og digital, til en regnskapssentral som har som ansvar å rapportere data til skattemyndighetene og andre relevante myndigheter. Hensikten med dette er å sikre en korrekt innrapportering av relevante data.

Tiltak som gir fylkeskommunene mulighet til å sikre drosjetilbud i hele landet

Samferdselsdepartementet har i sin dialog med Norges Taxiforbund skissert to modeller som kan være aktuelle for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet. Disse modellene kan benyttes i de områder hvor markedet selv ikke sikrer et tilfredsstillende tilbud av drosjetjenester. Den ene modellen er en enerettsmodell som gir løyvehaver eller drosjesentral enerett til å operere i et geografisk område. Den andre modellen er en tilskuddsmodell som kompenserer de drosjene som tilbyr sine tjenester i et geografisk område. Disse modellene håndheves av fylkeskommunen, og er basert på tidsbegrensede kontrakter.

Norges Taxiforbund er kritiske til disse modellene, og tviler på at disse vil sikre et tilfredsstillende drosjetilbud over hele landet. Vi frykter at en slik modell kan føre til "drosjedød" på mindre steder i Norge. Norges Taxiforbund mener at en todeling, slik vi har argumentert for tidligere, vil være en bedre egnet modell for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet.

Krav til kjøretøyet

Det er i dag en rekke krav som stilles til kjøretøy som skal brukes som drosje. Norges Taxiforbund mener at de kravene som gjelder i dag, også skal gjelde i fremtiden. Dette gjelder for eksempel også hyppigheten av EU-kontroll av kjøretøyet som vi mener henger nøye samme med kvaliteten på tjenesten som skal leveres.

Miljøkrav

Dersom behovsprøvingen og antallsreguleringen oppheves i deler av landet mener Norges Taxiforbund at adgangen til å stille miljøkrav til drosjene skal overføres fra fylkeskommunene til et annet offentlig organ, som for eksempel Statens Vegvesen. Årsaken til dette er at vi ønsker at det utøves en helhetlig politikk på dette feltet over hele Norge. Videre er det viktig å påpeke at strenge miljøkrav forutsetter at det finnes tilgjengelig teknologi slik at innholdet i miljøkravene blir realistiske å sette ut i livet uten unødvendig store kostnader for næringen.

Seteføler

Norges Taxiforbund ønsker at Samferdselsdepartementet skal vurdere om det i fremtiden skal være krav om setefølere i drosjen som registrerer om det er passasjerer i bilen. Denne skal være tilknyttet taksameteret og må også være plombert slik at man sikrer mot feil og manipulasjon. Vi tror at dette vil være et ytterligere virkemiddel som sikrer korrekt innrapportering av relevante data til skattemyndighetene.

Erstatte taksameterkrav med teknologinøytrale funksjonskrav

Vi er ikke kjent med at det i dag finnes noe reelt alternativ til taksameteret som ivaretar de samme hensyn og behov, noe som også bekreftes av Justervesenet rapport "Funksjonelle krav til mobile applikasjoner som eventuelt kan brukes som alternativer til taksametre". Norges Taxiforbund er opptatt av at taksameteret sikrer korrekt innberetning av data som gjør det mulig å sikre at den enkelte betaler skatt og avgifter i henhold til lovverket. Dette må være et krav også i fremtiden før taksameteret eventuelt avløses av nye former for teknologi som er i stand til å garantere samme innrapportering av data.

Et taksameter, eller tilsvarende teknisk innretning, må også inneholde følgende komponenter:

- En kommunikasjonsmodul til trådløs, sikker og løpende overføring av relevante data til taxisentralen.
- En modul med satellittbasert kommunikasjonssystem som sikrer løpende registrering og logging av drosjens geografiske posisjon.
- En hendelseslogg som registrerer alle hendelser vedrørende taksameteret og tilsluttet kontrollutstyr, herunder frakobling og strømsvikt.

Komponentene og forbindelse skal være plombert for å sikre mot feil og manipulasjon.

Beholde løyvekravet, men vurdere innholdet i de objektive kravene

Norges Taxiforbund mener at den som oppfyller kravene kan søke om løyve. For å få løyve må man også avlegge en løyveeksamen som avholdes i offentlig regi. Vår oppfatning er at terskelen for å bestå løyveeksamen i dag er alt for lav. Pensum må gjennomgås og utvides, og eksamen må være mer omfattende enn dagens eksamen. Hensikten med løyveeksamen må være å bygge kompetanse knyttet til forretningsdrift, skatter og avgifter, arbeidsgiverrolle, service mv. Ved å sette en høyere terskel mener vi at kvaliteten på drosjetjenestene kan forbedres.

Man behøver ikke ha gjennomført sjåførutdannelsen for å få løyve, men løyvehaver kan ikke kjøre taxi uten den nødvendige sjåførutdannelsen. Vi mener også at løyvehaver selv skal kunne få bestemme hvilken selskapsform som er mest hensiktsmessig, men dersom løyvene drives gjennom et aksjeselskap eller lignende må daglig leder eller transportbestyrer oppfylle kravene som kreves for å bli løyvehaver, og vedkommende må også ha avlagt løyveeksamen.

Løyvetyper

Norges Taxiforbund ser ikke lenger at det blir et behov for å skille mellom drosjeløyver, selskapsvognløyver eller handicapløyver og vi anbefaler derfor at det opprettes en type løyver for alle former for persontransport mot vederlag for kjøretøy med inntil 9 seter.

I områder hvor behovsprøvingen er opphevet, åpner dette for at de som tidligere har hatt andre løyver enn drosjeløyver nå kan få mulighet til å drive drosjevirkosomhet på de tidspunkter hvor de ikke driver med annen forretningsmessig persontransport. Det er viktig at kravene for å få drosjeløyve sammen med krav om en teknisk innretning som sikrer korrekt innrapportering av data og tilknytning til taxisentral eller regnskapssentral, opprettholdes også for disse.

Tildelingskriterier for løyve

- Søker skal ha bopel i et EU eller EØS-land
- Søker skal ha fast forretningssted i Norge
- Søker må stille økonomisk garanti
- Søker må ikke ha offentlig gjeld
- Ha tilfredsstillende vandel

Norges Taxiforbund ønsker at det også i fremtiden skal være klare krav som må oppfylles for at søker skal få innvilget søknad om løyve. Disse kravene må gjelde i hele landet, uavhengig av om søker er i et område hvor behovsprøvingen er opphevet eller ikke.

Med andre ord ser vi for oss at det innføres nasjonale krav for tildeling av løyve. I områder hvor behovsprøvingen er opphevet bør en offentlig myndighet, eksempelvis Statens Vegvesen, stå for tildelingen av løyver som gir søker rett til å drive drosje virksomhet i områder som ikke er behovsprøvd.

I områder hvor behovsprøvingen opprettholdes skal fylkeskommunene fortsatt stå for tildeling av drosjeløyver. Disse løyvene gir søker rett og plikt til å drive drosjevirksomhet i et geografisk avgrenset område. En løyvehaver som har fått sitt løyve utstedt for å drive virksomhet i behovsprøvd område har ikke mulighet til å tilby sine tjenester i et område hvor behovsprøvingen er opphevet og vice versa.

Krav om kjøreseddel

Sjåførutdanning

For å sikre at drosjekundene får transport med god kvalitet, ønsker Norges Taxiforbund at sjåførutdannelsen styrkes og viser i denne sammenheng til Taxiförarutbildningen i Sverige. For å få kjøreseddel kreves det i Sverige at man gjennomfører en teoretisk prøve i tre deler og at man består en praktisk førerprøve. I sjåførutdannelsen må det også innføres språkkrav. En slik utdanning bør gjøres i offentlig regi for å sikre at sjåfører over hele landet har den samme kompetansen som kreves for å kjøre taxi. Ved en eventuell kontroll bør det fremgå av førerkortet at sjåføren har gjennomført den nødvendige utdannelsen som kreves for å kunne kjøre drosje.

For å ta sjåførutdanning må søker:

- Være fylt 20 år.
- Ha hatt førerkort i minst 2 år.
- Ha tilfredsstillende vandel.
- Er søker utenlandsk statsborger, må vedkommende som hovedregel ha bodd i Norge i fire år.
- Søker må ha original helseattest som ikke er eldre enn tre måneder, fra lege.

Kjennsprøve

Norges Taxiforbund mener at hver enkelt drosjesentral kan avgjøre om sjåførene skal avlegge en kjennsprøve. For mange sentraler kan det at sjåførene har denne kompetanse være et konkurransefortrinn og et kvalitetsstempel.

Det er viktig at taxisentralene har mulighet til selv å bestemme om de skal ha slike krav eller ikke.

Maksimalprisforskriften

Norges Taxiforbund mener at forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn må opprettholdes i de områder hvor behovsprøvingen består. Videre mener vi at det vil være hensiktsmessig å gjennomgå innholdet i forskriften i lys av en eventuell ny regulering. Dagens system for beregning av pris (parallelltakstsystemet) har vært gjeldende siden høsten 2011, men har aldri vært evaluert så vidt vi er kjent.