

Drosjer i Østfold – et marked i utvikling



Drosjer i Østfold – et marked i utvikling

Jørgen Aarhaug, Kåre H. Skollerud, Rolf Hagman

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel: Drosjer i Østfold – et marked i utvikling

Title: Taxis in the Østfold region – an evolving market

Forfattere: Jørgen Aarhaug
Kåre H. Skollerud
Rolf Hagman

Author(s): Jørgen Aarhaug
Kåre H. Skollerud
Rolf Hagman

Dato: 02.2013

Date: 02.2013

TØI rapport: 1256/2013

TØI report: 1256/2013

Sider 53

Pages 53

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1418-8

ISBN Electronic: 978-82-480-1418-8

ISSN 0808-1190

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Østfold Fylkeskommune

Financed by: Østfold County Council

Prosjekt: 3830 - Drosjer i Østfold

Project: 3830 - Drosjer i Østfold

Prosjektleder: Jørgen Aarhaug

Project manager: Jørgen Aarhaug

Kvalitetsansvarlig: Frode Longva

Quality manager: Frode Longva

Emneord: Behovsprøving
Drosje

Key words: Entry regulation
Taxi
Taxi regulation

Sammendrag:

Rapporten går gjennom drosjemarkedene i Østfold, med vekt på konkurranse og dekning. Et eget kapittel er viet diskusjonen rundt mulighetene for en mer miljøvennlig drosjepark. Flere alternative fremtidssenarioer blir presentert og diskutert.

Summary:

In this report the taxi markets of the Østfold region in south eastern Norway is presented. Particular attention is given to the issues of competition and area coverage. The possibilities for environmentally friendly taxi vehicles are discussed. The report concludes by pointing at strengths and weaknesses attached to various alternative scenarios.

Language of report: Norwegian

Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

This report is available only in electronic version.

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Drosjene er en viktig del av transportsystemet i Østfold. Det gjelder både i byene og i distriktene. Fylkeskommunen har som løyvemyndighet mulighet til å påvirke markedet gjennom retningslinjer samt tildeling og fordeling av drosjeløyver mellom sentralene.

I denne rapporten blir konkurranseforholdene mellom drosjesentralene i Østfold analysert. Det skisseres også alternativer for videre handling og forventede konsekvenser av de ulike alternativene. Spørsmål knyttet til eventuelle miljøløyver blir også drøftet.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Østfold fylkeskommune, hvor Lars Husvik har vært kontaktperson. Analysene bygger på data fra intervjuer med aktører som på ulike måter er involvert i drosjemarkedene. Vi vil rette en stor takk til dem som har stilt opp i utredningsarbeidet.

Ved Transportøkonomisk institutt har forskerne Jørgen Aarhaug og Kåre Skollerud og seniorforsker Rolf Hagman arbeidet med prosjektet. Kapittel 1, 2, 3, 5 og 6 er skrevet av Jørgen Aarhaug og Kåre Skollerud, mens kapittel 4 er skrevet av Rolf Hagman og Jørgen Aarhaug. Jørgen Aarhaug har vært prosjektleder. Avdelingsleder Frode Longva har kvalitetssikret arbeidet.

Oslo, februar 2013
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Frode Longva
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Innledning	1
1.1	Problemstilling og metode	1
1.2	Erfaring fra andre fylker og byer.....	1
2	Konkurransetilvilkår i drosjenæringen	4
2.1	Tilbakeblikk	4
2.2	Regulering og konkurranse i drosjemarkedene	5
2.3	Drosjetransportens delmarkeder.....	7
2.4	Sentralitet, behovsprøving og kjøreplikt	8
2.5	Roller og interesser.....	8
3	Dagens drosjemarked i Østfold	16
3.1	Drosjesentralene	16
3.2	De store kundene	22
3.3	Løyvetetthet.....	24
3.4	Pris og prisregulering	25
3.5	Drosjeøkonomi i Østfold.....	29
4	Miljø – hvilke alternativer finnes	34
4.1	Kortreiste drivstoffer og energi i Østfold.....	34
4.2	Teknologi.....	35
4.3	Miljøpåvirkning fra biler i ordinær drift	39
4.4	Oppsummering hva kan og bør fylkeskommunen gjøre?	41
5	Scenarioer for framtidig regulering	42
5.1	Behovsprøving – vurdering av antall løyver.....	42
5.2	Behovsprøving – fordeling mellom sentraler.....	44
5.3	Bopelsløyver.....	46
5.4	Turvogners effekt i kontraktmarkedet.....	47
5.5	Samlet vurdering av antall løyver i Østfold	47
6	Konklusjon	49
	Referanser	50
	Vedlegg 1, intervjuliste	52
	Vedlegg 2, tematisk intervjuguide	53

Sammendrag:

Drosjer i Østfold – et marked i utvikling

TOI rapport 1256/2013
Forfatter(e): Jørgen Aarhaug, Kåre H. Skollerud, Rolf Hagman
Oslo, 2013, 53 sider

Østfold fremstår som et fylke med god drosjedekning, på tross av en relativt lav drosjetetthet. Det er også i stor grad konkurranse på drosjemarkedene. Østfold er i dag ett løyvedistrikt, det innebærer at alle drosjene i prinsippet kan kjøre i hele fylket. Markedene er imidlertid i hovedsak lokale, slik at en viss geografisk fordeling av markedet er forventet. Miljømessig ligger drosjeparken i forkant av den øvrige bilparken i Østfold. For å bidra til at drosjene blir mer miljøvennlige, anbefales det at fylkeskommunen følger en teknologinøytral linje. Hvilke politiske grep som bør tas i drosjemarkedet, vil avhenge av hvilke mål en ønsker å nå. En behovsprøving basert på tallmateriale og fordeling av nye løyver mellom sentraler ut fra fastlagte kriterier fremstår uansett som fornuftig.

Drosjemarkedet i Østfold

I Østfold er det få drosjer i forhold til innbyggertallet. Samtidig er Østfold ett av fire fylker hvor antall drosjeturer per innbygger har økt siste fem år. Som i andre fylker finner vi at det er størst omsetning per løyve i de etablerte sentralene i byområdene.

Som i mange andre fylker er drosjevirkosomheten i Østfold preget av store variasjoner i etterspørselen - både gjennom døgnet, uka og mellom sesongene. Det er også store variasjoner i omsetning per løyve, som varierer mellom sentraler, men i vel så stor grad mellom løyvehavere tilknyttet samme sentral. Sentralene med størst omsetning per bil i Østfold har en gjennomsnittlig omsetning som ligger høyt, også i nasjonal sammenheng, mens de mindre gode ligger betydelig lavere. Samtidig er det viktig å påpeke at timelønna er lav, sammenlignet med andre yrker.

Drosjemarkedet i Østfold kan geografisk deles i områder med og uten maksimalprisforskrift. Kommunene fra og med Moss til og med Sarpsborg har fritak fra maksimalprisforskriften. I dette området er det i dag konkurranse med flere sentraler med overlappende dekningsområder. Utenfor dette området er konkurransen i hovedsak knyttet til kontraktskjøring, og konkurransen står mellom drosje og turbiloperatører. Særlig på skolekjøring er det konkurranse i hele Østfold.

Miljødrosjer i Østfold

Definisjoner av hva en miljøbil egentlig er, varierer mellom forskjellige land. I Norge finnes ikke noen offisiell definisjon, og begrepet miljøbil blir brukt med forskjellig innhold i forskjellige sammenhenger. Her er det fokusert på miljøegenskaper i form av klimagasser og lokalt helseskadelige avgassutslipp i et livsløpsperspektiv.

Oversikten viser at i skrivende stund er hybrid- og plug-in-hybrid-biler de mest fornuftige miljøalternativene for drosjedrift i Østfold. Samtidig gir både biogass, etanol og ren elektrisk drift muligheter for kortreist energi. For å være fullgode drosjer er det imidlertid fremdeles noe veg igjen for disse teknologiene. Det gjelder også for brenselcelle- og hydrogenbiler.

Anbefalingen er at fylkeskommunen i sin løyvepolitikk legger teknologinøytrale kriterier til grunn. Gode alternativer for å redusere utslippene fra drosjenæringen inkluderer å legge til rette for infrastruktur for mer miljøvennlige kjøretøy og minimumskrav, eventuelt gjennomsnittskrav, til kjøretøy som skal delta i offentlige anbudskonkurranser. I praksis vil løyvehaverne måtte følge standardene fra offentlige konkurranser også på andre delmarkeder, fordi det er vanskelig å finne økonomi i drosjedriften uten å være tilstede på mange delmarkeder. Samtidig er det viktig å huske at hvis målet er å redusere totale utslipp i Østfold, kan en av løsningene være å bruke mer drosje. Drosjer kan i mange tilfeller fungere som erstatning for en andre privatbil og for større kjøretøy i offentlig betalt transport.

Framtidig regulering av drosjenæringen i Østfold

Innenfor dagens regelverk har fylkeskommunen som løyvemyndighet to kraftige virkemidler som kan brukes til å styre drosjenæringen i ønsket retning. Det ene er fastsettelsen av det totale løyvetallet, det andre er fordelingen av nye løyver mellom sentralene og reguleringen av sentralstørrelse.

Fire hovedalternativer fylkeskommunen står overfor når det gjelder samlet antall løyver, er 1) å fortsette som før, 2) å være mer restriktiv, 3) frislipp og 4) behovsprøving basert på en behovsprøvningsmodell. Alle disse alternativene har fordeler og ulemper. Av disse alternativene framstår behovsprøving basert på en modell som best, fordi det gir mer forutsigbarhet enn dagens behovsprøving og sikrer at behovsprøvingen blir gjort på et relativt informert grunnlag.

Nært knyttet til antall løyver totalt ligger spørsmålet om hvordan løyvener bør fordeles mellom sentralene. Her er det to forhold som peker i hver sin retning. Skalafordelene ved sentraldrift peker i retning av færrest mulig sentraler, mens ønske om mer konkurranse peker i retning av flest mulig sentraler. Dagens modell med behovsprøving på kommunenivå synes å ikke nå fylkeskommunens mål om drosjedekning. Gitt at en ikke er villig til å betale løyvehavere for å holde stasjonering, med tilhørende kjøreplikt i eget primærområde, med de utfordringene det innebærer i forhold til kravet om konkurranse på like vilkår. Ser vi to alternativer enten en løsning hvor alle sentralene har et ansvar for alle deler av fylket, eller at en definerer noen deler av fylket som områder hvor det bare er grunnlag for én drosjesentral, og gir denne ansvaret.

Av disse to anbefaler vi det andre alternativet. Det innebærer en begrenset forenkling av dagens geografiske fordeling til tre områder, med konkurranse i ett, monopol i to, og handlingsregel for fordeling av nye løyver i området med konkurranse. Denne bør utformes på en måte som stimulerer til konkurranse.

Oppsummering og konklusjon

Per i dag synes det å være et fornuftig antall løyver i forhold til det som blir rapportert å være etterspørselen. Hvis en ønsker at flere sentraler skal ha større geografisk overlapp og flere konkurranseflater, er det et argument for å redusere antall sentraler og øke antall løyver per sentral og totalt. Dette er en mulig veg å gå.

Fordelingen av løyver mellom sentralene i dag synes akseptabel, men den er noe problematisk med hensyn til ulike oppfatninger av begrepene primærområde og stasjonsingssted og hvilken betydning dette har. Det synes også å være unødvendig tungvint for løyvehavere å bytte sentral. En forutsetning for fungerende konkurranse mellom sentraler er at sentraler med dårlige driftskonsepter tillates å gå konkurs.

Vi forslår videre at behovsprøvingen gjennomføres i tre definerte soner, ut fra en vurdering av hele sonen, det vil si ikke på kommunenivå, og at løyver gis med tilknytning til en sentral i ett av disse områdene, det vil si ikke som bopelsøyver.

Nye og gjenutstedte drosjeløyver bør deles ut med tilknytning til den sentralen som etter fastsatte kriterier fungerer best. Disse kriteriene kan med fordel inkludere en begrensning på relativ størrelse for største aktør, enten innenfor hele fylket eller innenfor en av de tre foreslåtte sonene, forutsatt at det er mer enn en aktør i sonen.

Utstrakt turvognvirksomhet i Østfold har bidratt til at det er konkurranse på kontraktsmarkeder i alle deler av fylket. Det betyr at det er konkurranse også i områder med bare én drosjesentral.

Vår vurdering er at det ikke er behov for egne miljøloyver, men at en kan bidra til å redusere utslippene fra bilparken ved å sette minimumsstandarder på bilene som skal delta i anbud. Det er viktig at disse settes på en slik måte at de ikke kommer i konflikt med andre kriterier. Det er også mulig å bidra til en mer miljøvennlig bilpark ved at fylkeskommunen betaler for infrastruktur, som for eksempel ladestasjoner for elbiler og eller fyllestasjoner for gass. Dette vil bidra til at slik teknologi kan være et økonomisk attraktivt alternativ også i drosjenæringen.

1 Innledning

1.1 Problemstilling og metode

Bakgrunnen for denne studien er et ønske fra Østfold fylkeskommune om å analysere dagens drosjemarked i Østfold, samt å skissere hva som bør inngå i fremtidige vurderinger av markedet.

Dette inkluderer:

- Behovet for hoved- og reserveløyver i Østfold
- Hensiktsmessig fordeling av løyvene mellom sentralene
- Behov for videreføring av ordningen med bopelsløyver
- Effekter av turvognvirksomhet
- Om det bør opprettes egne miljøløyver

For å finne svar på disse spørsmålene har det vært nødvendig å gjennomføre en grundig analyse av drosjemarkedet i Østfold. Dette inkluderer å se nærmere på konkurransen i de ulike delmarkedene og forholdene mellom dagens aktører i drosjemarkedet. På bakgrunn av dette vurderer vi om dagens antall løyver er hensiktsmessig. Hvilke alternativer fylkeskommunen står overfor og hvilke virkemidler fylkeskommunen har til rådighet som er hensiktsmessige å benytte for å nå de målene fylkeskommunen setter seg for drosjemarkedet.

Denne utredningen støtter seg på flere metoder, den viktigste er intervjuer med nøkkelaktører. Intervjuene har blitt gjennomført som halvstrukturerte intervjuer ut i fra en intervjuguide (vedlegg 2). Vi har også benyttet datamateriale fra drosjesentralene, pasienttransportkontoret, Norges Taxiforbund, offentlig statistikk og funn fra tidligere drosjerapporter.

1.2 Erfaring fra andre fylker og byer

De siste årene har regulering av drosjenæringen fått mer oppmerksomhet. Det har blitt gjennomført flere evalueringer som tar for seg spørsmål knyttet til behovsprøving av løyvetallet og konkurransesituasjonen i drosjemarkedet i enkelte byområder og fylker. I hovedsak dreier dette seg om enkeltutredninger på geografisk avgrensede områder.

I utredningene blir blant annet drosjemarkedet i Oslo og Akershus, nedre Buskerud, Grenland, Bergen, Tromsø og Trondheim undersøkt. Det har også blitt gjort enkelte nasjonale studier av forhold knyttet til dagens drosjemarked, blant annet om konsekvenser av anbudsutsettelse av pasienttransporten (Osland, Aarhaug og Longva 2010) og om mulige omreguleringer i drosjemarkedet (Longva, Osland og Leiren 2010). Når det gjelder etterspørsel og kundebehov er det gjennomført en reisevaneundersøkelse for taxibrukere (Norges Taxiforbund 2011) samt en mindre undersøkelse blant drosjekunder i Bergen (Kolesnyk og Mengshoel 2011). I tillegg

har Brunstad, Jörnsten og Strandenes (2012) skrevet en rapport om konkurranse i taximarkedet generelt og i Bergen spesielt på oppdrag fra Norgestaxi AS. Rapporten inneholder blant annet en simulering av konkurranse og inntjeningsseffektene ved å endre fordelingen av løyver mellom sentralene i Bergen.

Det er gjennomført to utredninger for drosjemarkedet i Osloregionen. Oslo og Akershus deler kjøreområde for drosjenæringen. Econ (2009) undersøkte behovsprøving av løyver innenfor Oslo kommune og konkluderte med at drosjeløyvene var for få. De mente at det var behov for å øke konkurransen mellom drosjesentralene i Oslo, noe som kunne løses ved å øke antall løyver (til de mindre aktørene) og etablere nye sentraler. To år etter undersøkte Fjose mfl. (2011) drosjemarkedet i Oslo og Akershus. Rapporten tar for seg en rekke faktorer som antas å påvirke tilbud og etterspørsel i drosjemarkedet som befolkningsvekst, endringer i økonomisk aktivitet og kollektivtransporttilbudet. Spesielt i Oslo, Asker og Bærum har Ruter tatt markedsandeler fra drosjenæringen. Fjose mfl. (2011) argumenterer for en økning i antall løyver i utkantkommunene i Akershus. De peker imidlertid på at en slik økning bør skje i kombinasjon med andre tiltak, som bidrar til å holde bilene i utkantområdene.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har tidligere utredet behovsprøving av antall løyver og konkurranseforhold både for nedre Buskerud (Aarhaug og Osland 2010), Grenland (Aarhaug og Skollerud, 2011a), Tromsø (Aarhaug og Skollerud, 2011b) og Trondheim (Aarhaug, Krogstad og Skollerud). Aarhaug og Osland (2010) vurderte antall drosjeløyver i nedre Buskerud som fornuftig i forhold til den observerte etterspørselen. Det ble utviklet en ”Buskerudmodell”, som dannet grunnlag for en handlingsregel for fremtidig tildeling av drosjeløyver. Buskerudmodellen er basert på tre hovedindikatorer: Utvikling av antall turer for drosjene, befolkningsutvikling og utvikling i privat konsum i området.

Drosjemarkedet i Grenland og Tromsø er ikke fritatt fra maksimalprisforskriften. Konkurransen på disse markedene vil med andre ord være noe forskjellig fra markedene i områder med fri prisfastsetting. For Grenlandsområdet konkluderer Aarhaug og Skollerud (2011a) med at antall løyver dekker etterspørselen i markedet og at dagens sentralstruktur legger til rette for tilstrekkelig konkurranse på flere av delmarkedene. I Tromsø ble den forholdsvis nyetablerte konkurransesituasjonen mellom byens to drosjesentraler analysert. Aarhaug og Skollerud (2011b) konkluderer med at det kan være rom for å justere opp antall løyver, selv om drosjetettheten i Tromsø er høy sammenliknet med andre tilsvarende byområder. Det finnes imidlertid andre forhold som kan gjøre det vanskelig å øke antall løyver, for eksempel rekruttering av kvalifiserte og stabile sjåfører. Det å etablere en ny sentral vil neppe føre til en mer effektiv konkurranse.

Hordaland fylkeskommune (2008) har utredet situasjonen for drosjemarkedet i Bergen, denne har blitt oppdatert i (2010). De konkluderer med at dekningen er god, og at antall løyver ikke må oppjusteres. Det er imidlertid rom for bedre utnyttelse av de eksisterende løyvene. Det vil alltid være et kontinuerlig behov for å organisere og utvikle drosjevirkosomhetene mot å oppnå den konkurransen man ønsker. Fylkeskommunen må jevnlig innhente nødvendig informasjon fra drosjesentralene for til enhver tid å kunne vurdere situasjonen i drosjenæringa.

Drosjemarkedet i Østfold har tidligere blitt studert i Furu (2008). Furus hovedkonklusjon var at drosjemarkedet i Østfold hadde for få løyver. Denne konklusjonen finner Furu etter å ha sett på løyvetallet i Østfold og sammenliknet det med det nasjonale snittet. Han fant da at det mangler 130 drosjeløyver i Østfold.

Løsningen på dette er i følge Furu (2008) årlig å øke løyvetaillet med 10 og evaluere effekten av dette. Videre viser Furu til Helse og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2008) som peker på at det er det ikke er behovsprøvingen, men de offentlig betalte oppdragene som sikrer driftsgrunnlaget for distriktsdrosjene. Furu (2008), peker også på at et løyve ikke kan være en garanti for at en drosjeeier kan bli værende i bransjen, men at ”Løyvetallet bør være så høyt at det blir reell konkurranse om kundene, men ikke så høyt at kvaliteten på tjenestene forfaller” (Furu, 2008:1).

Oppbygging av rapporten

Videre er denne rapporten strukturert slik kapittel 2 viser til generelle forhold i drosjenæringen. Dette er basert på tidligere utredninger, med noen oppdateringer. Kapittel 3 viser drosjesituasjonen i Østfold. Kapittel 4 viser status og vurderinger i forhold til miljøbiler. Kapittel 5 er en diskusjon av alternativene for fremtidig regulering som Østfold fylkeskommune skal ta stilling til. I kapittel 6 oppsummeres funn fra rapporten og anbefalingene fra diskusjonene gjentas.

2 Konkurransvilkår i drosjenæringen

I dette kapitlet vil vi gå gjennom hvilke forhold som spiller inn på konkurranse i drosjemarkedet. Kapitlet er basert på tilsvarende kapittel i Aarhaug mfl. (2012). Dette innebærer å definere markeder og delmarkeder næringen opererer i, samt å se på hvilke aktører og interesser som gjør seg gjeldende i de ulike markedssegmentene. Først vil vi imidlertid kaste et blikk bakover i tid, og se på hvordan pris- og adgangsreguleringen i drosjemarkedene har utviklet seg.

2.1 Tilbakeblikk

Pris- og adgangsreguleringen for drosjemarkedene blir i dag håndhevet av Konkurransetilsynet og den enkelte fylkeskommune. Prisreguleringen ivaretas av Konkurransetilsynet gjennom maksimalprisforskriften, mens adgangsreguleringen håndheves av den enkelte fylkeskommune gjennom behovsprøving av drosjeløyver.

Konsesjonskravet i drosjenæringen ble innført med samferdselsloven i 1947. Tanken den gang var at transportmidlene best kunne utnyttes ved statlig regulering. I NOU (1974:44) *Målsettinger og virkemidler i samferdselspolitikken*, blir behovsprøvingen av drosjeløyver begrunnet som følgende:

”I drosjetrafikken vil det muligens være nødvendig å gi utøverne en viss beskyttelse for til gjengjeld å kunne sette som vilkår at det gis muligheter for drosjetransport i områder og på tidspunkter som ellers ikke ville bli tilfredsstillende betjent. Dette tilsier at man bør opprettholde en viss begrensning av tilbudet for å hindre at mer tilfeldige bileiere eliminerer de fortjenestemulighetene som gis i de gode trafikkområder”.

Her blir behovsprøvingen lagt til grunn som en forutsetning for at myndighetene kan sette vilkår for løyvetildelingen for å sikre publikum et tilbud. Behovsprøving har ikke vært noe særskilt for drosjenæringen, men har vært praktisert også i andre deler av transportsektoren. Blant annet var rutebilnæringen lenge regulert gjennom en tilsvarende løyveordning (Longva mfl. 2010).

Mens rutebilnæringen i stor grad har blitt deregulert og konkurranseutsatt, har ikke endringene i drosjenæringen vært like store. Den største endringen har vært oppheving av maksimalprisordningen i områder der Konkurransetilsynet mente forholdene lå til rette for konkurranse. Siden mai 1999 ble prisregulering i drosjenæringen delt mellom områder hvor maksimalprisforskriften gjelder og områder med fritak. Dette gjelder også drosjenæringen i Oslo og Akershus fylker, samt kommunene Fredrikstad, Sarpsborg, Råde, Rygge, Moss, Drammen, Lier, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Røyken, Hurum, Kongsberg, Modum, Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Stavanger, Randaberg, Sola, Sandnes, Bergen, Askøy, Fjell og Sund¹. Østfoldkommunene, Fredrikstad, Sarpsborg, Råde, Rygge og Moss

¹ <http://lovdata.no/for/sf/fa/ta-20100930-1307-001.html#1>

fikk fritak fra maksimalprisforskriften i 2009 etter en søknad (Konkurransetilsynet 2009).

Etter innføringen av fri prisfastsetting, har drosjenæringen vært kritisert for dårlig prisinformasjon til kundene. Takstsystemene i de ulike selskapene var så kompliserte at man som kunde ikke hadde grunnlag for å velge rimeligste alternativ. I 2009 gikk Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Konkurransetilsynet og taxibransjen sammen om å utforme et enklere takstsystem (parallelltakst), samt et oppsett med en jamførpris. Jamførprisen beregnes etter en standard modell som brukes i hele landet og tar utgangspunkt i gjennomsnittelig lengde og ventetid (startpris + 8 km + 13 minutter). På denne måten vil kunden lettere kunne sammenligne priser mellom ulike selskaper. Det nye takstsystemet ble innført fra september 2011.

I tillegg til å være prisregulert i bestemte områder, blir drosjenæringen også adgangsregulert. Yrkestransportforskriften stiller krav til hovederverv for løyvehavere (§45). Det er fylkeskommunen som har ansvar for å behøvsprøve og dele ut et antall løyver. Målet er å finne frem til antallet løyver som gir den enkelte løyvehaver tilstrekkelig inntjening, slik at drosjevirkksomheten kan drives som hovederverv. Et viktig spørsmål fylkeskommunen må ta stilling til som ansvarlig myndighet, er hvor stor inntjening som gir grunnlag for hovederverv. Dette er en utfordrende oppgave, spesielt i områder som er fritatt fra maksimalprisforskriften.

Det er ingen enkel øvelse å kombinere behovsprøving og konkurranse. Trekker man på et internasjonalt perspektiv er heller ikke bildet entydig (bl.a. Cooper mfl. 2010, Bekken og Longva 2003). Flere forhold som er spesielle for drosjenæringen spiller inn på konkurransen. Det dreier seg i hovedsak om nettverkseffekter, informasjonsskjevheter og monopolistisk konkurranse (Longva mfl. 2010). Drosjene konkurrerer i delmarkeder som stiller ulike krav til sentralene med hensyn til kapasitet og tilgjengelighet. Derfor vil små sentraler ha vanskeligere for å konkurrere på lik linje med større sentraler når det gjelder anbud (krever forutsigbar kapasitet for å levere tjenesten) og bestillingsmarkedet (krever tilgjengelighet og rask responstid). På gatemarkedet har størrelse på sentralene mindre å si. Nedenfor vil vi se litt nærmere på hva som kjennetegner drosjetransportens delmarkeder.

2.2 Regulering og konkurranse i drosjemarkedene

Den økonomiske faglitteraturen er delt i spørsmålet om og eventuelt hvordan en best skal regulere drosjemarkedene. Det er en debatt som ikke lar seg beskrive utdypende her. Den teoretiske debatten preges i stor grad av at konklusjonene avhenger av hvilke(t) markedssegment en vektlegger og hvilke forhold en vektlegger når en forenkler disse inn i en modell. En internasjonal litteraturstudie gjennomført av More og Balaker (2006), kom fram til at det var like mange teoretiske økonomiske fagartikler som anbefalte deregulering som gikk i mot. Tilsvarende var det også like mange empiriske økonomiske studier som konkluderte for og i mot deregulering. Blant ”resonnerende” artikler var det en overvekt som konkluderte med at deregulering var bedre enn regulering. I all hovedsak er artiklene More og Balaker (2006) gikk i gjennom skrevet i engelsk språkområde.

I empiriske studier som Longva og Bekken (2003), utført på oppdrag fra britiske konkurransemyndigheter og Bekken (2007) utført for OECD, gjennomgås erfaringer med dereguleringer i ulike europeiske land. Aquilina (2011) har også gjort en empirisk

studie med erfaringer fra reguleringer et utvalg britiske byer². Alle disse peker på at det er ulike erfaringer med ulike former for deregulering. Felles for disse arbeidene er at effektene i stor grad vil avhenge av hvordan reguleringen ble praktisert i forsituasjonen. Andre funn det blir pekt på er at: Oppheving av prisregulering jevnt over fører til høyere priser. Videre fører oppheving av adgangsreguleringer til økt tilbud (flere biler). Samtidig setter oppheving av adgangsregulering strengere krav til reguleringen av kvalitet.

Cooper mfl. (2010), går igjennom en rekke både teoretisk resonerende og empiriske studier og kommer fram til følgende formulering om regulering:

”It is quite likely that no absolute answer can be derived as whether to regulate or deregulate the supply of taxis. We do however, identify that certain forms of regulation appear to serve the operation of specific markets better than others. In other words that the most appropriate forms of regulatory control remain inexorably tied to the forms of supply desired, forms of supply apparent, and forms of supply experienced in the past.” (Cooper mfl., 2010:174).

Med dagens kunnskapsnivå er det altså vanskelig å si med sikkerhet hvilke former for regulering som er mest hensiktsmessige. Det kommer an på hvilke mål en ønsker at drosjenæringen skal bidra til å nå og lokale forhold.

Longva mfl. (2010) inkluderer en gjennomgang av ulike skandinaviske erfaringer. De kommer i hovedsak fram til det samme som tidligere empirisk baserte studier. Erfaringene fra Skandinavia, hvor Sverige har gått lengst i sin deregulering og Danmark kortest, og Norge har elementer fra begge; i 2010 kunne det oppsummeres ved at tilbudet i de store byene er godt alle steder. Prisene i de skandinaviske hovedstedene var høyest i Stockholm og lavest i København. En utfordring som finnes i Stockholm og til en viss grad i Oslo er at enkelte små aktører kombinerer høy pris og lav kvalitet. Kort fortalt satser de på å ikke møte samme kunde igjen, eller at kunden assosierer deres pris og oppførsel med næringen generelt, snarere enn dem spesielt (se f.eks Forbrukerrådet, 2011 og Taxi, 2012).

Longva mfl. (2010), Osland mfl. (2010), og den felles rapporten fra Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2008) peker på at det er utfordringer knyttet til konkurransepolitikken for offentlige innkjøp av drosjetjenester og behovsprøvingen av tilbudssiden av markedet.

Oppsummert er det altså verken teoretisk eller empirisk enighet om mange av spørsmålene rundt regulering av drosjenæringen. Det betyr ikke at alle løsninger er like gode. Dagens norske reguleringer har helt klart styrker, særlig knyttet til arbeidsforhold for løyveholderne, men i forhold til en eventuell ønsket konkurransesituasjon gir den klare utfordringer. De ulike delmarkedene har ulike særtrekk som gir ulike ”besteløsninger”. Reguleringen vil være en avveining mellom ulike parters særinteresser, overordnede politiske målsettinger og økonomiskeffektivitet.

² Blackpool, Bournemouth, Brighton, Cardiff, Hull, Leicester, Sheffield, Thurrock, Wigan and Wolverhampton.

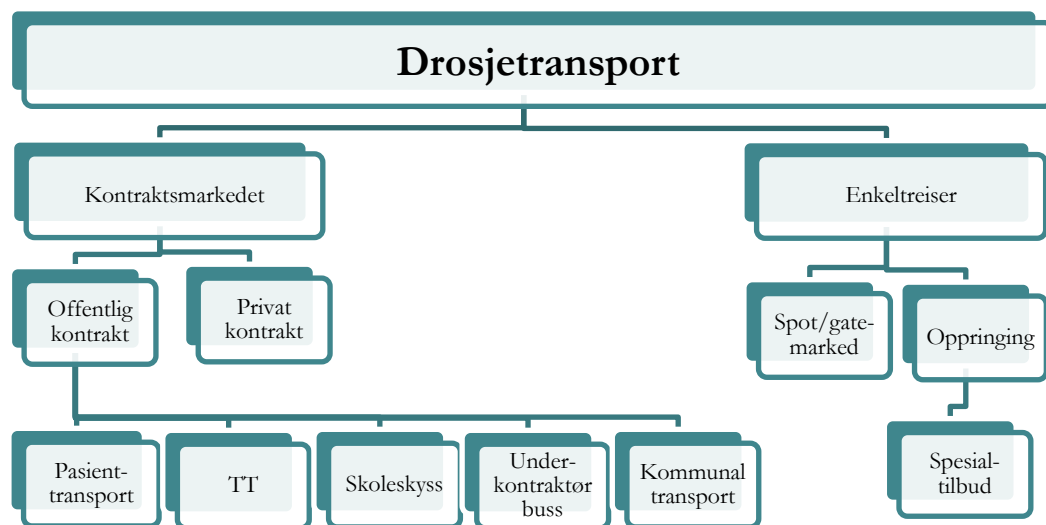
2.3 Drosjetransportens delmarkeder

Drosjetransporten kan deles i to hovedmarkeder, som har ulike vilkår for konkurranse. Kontraktsmarkedet innebærer at drosjesentralene konkurrerer eller forhandler om kontrakter fra offentlige eller private aktører. I markedet for enkeltreiser konkurrerer selskapene om kunder som enten bestiller drosje på forhånd eller praier en drosje på gata (spot).

Drosjetransportens delmarkeder er illustrert i Figur 2.1. Kontraktsmarkedet innebærer blant annet TT-kjøring, anbuds- og kontraktskjøring for storkunder (som pasienttransport og skoleskyss), leverandør av kollektivtjenester samt diverse kommunal transport. Kontraktsmarkedet blir ikke pris- og adgangsregulert av Konkurransetilsynet eller fylkeskommunen, da sentralene plikter å følge de betingelser som er satt i anbudet.

Enkeltreisemarkedet omfatter spotmarkedet, bestillingsmarkedet (telefonbestilling via sentral) og spesialtilbud som flyplasskjøring. Enkeltreisemarkedet prisreguleres av Konkurransetilsynet. I tillegg er det kun biler med løyve i det aktuelle området som har tillatelse til å konkurrere om kunder i dette markedet.

I tillegg til kontraktsmarkedet og enkeltreisemarkedet finnes det områder som i praksis blir separate markeder av geografiske årsaker. Det skjer når avstanden blir så stor at drosjene bare unntaksvis kjører mellom områdene for å ta lokalturer.



Figur 2-1 Drosjemarkedets ulike delmarkeder (Longva mfl. 2010)

De forskjellige delmarkedene har ulike kapasitetsbehov og er aktive på ulike tider av døgnet. Dette innebærer at en drosje i praksis kan være aktør i flere delmarkeder samtidig. Et eksempel er at en drosje kan være aktiv både i delmarkedet for TT-kjøring som hovedsakelig finner sted på dagtid, annen bestillingstransport som gjerne er knyttet til rushtidene, samt i spotmarkedet på tider utenfor disse oppdragene (Hjorthol mfl. 2009). Uten adgang til flere av delmarkedene vil det være vanskelig å få en effektiv utnyttelse av løyvene.

Størrelsen på sentralene vil imidlertid påvirke en sentrals adgang i bestemte delmarkeder. I bestillingsmarkedet og i markedet for anbuds- og kontraktskjøring må

sentralen være av en viss størrelse for å være konkurransedyktig. Små sentraler kan i disse tilfellene ha vanskelig for å oppfylle kravene som er satt i anbudet. Kapasitet og tilgjengelighet er faktorer som er avgjørende for at en sentral skal kunne hevde seg i konkurranse med andre sentraler.

2.4 Sentralitet, behovsprøving og kjøreplikt

Som vi har sett kan taxinæringen oppfattes som å bestå av en rekke delmarkeder. Som vi kommer tilbake til i de empiriske analysene er betydningen av graden av sentralitet. Det er to ulike markedssituasjoner som møter en løyvehaver i litt større byområder, enn hva det er som møter for eksempel en bopelsløyvehaver. Dette er av betydning ikke bare for situasjonen på enkeltturmarkedet, men også når det gjelder kontraktmarkedet og betydningen av dette for å kunne opprettholde driften. Hvilken betydning sentralitetsgraden får er derimot avhengig av en rekke beslutninger, som hvordan anbudene er utformet og løyvepolitikken.

Fra myndighetenes side er noe av denne spenningen mellom urbane og mer rurale markeder blitt imøtekommet med ulike reguleringsgrep, spesielt behovsprøving og kjøreplikt. Kjøreplikten er et krav om at løyvehaver har plikt til å påse at det er drosjetjenester tilgjengelige de fleste steder i landet, døgnet rundt, også i perioder med liten trafikk. I stasjoneringsområder som er dekket av sentraler er det sentralene som overtar ansvaret for å oppfylle kjøreplikten fra den enkelte løyvehaver. I tynt befolkede områder utenfor sentralenes dekningsområde er det imidlertid de enkelte løyvehavere/bostedsløyvehavere som har ansvaret for å oppfylle denne plikten. For enkelte områder er det også rapportert at denne kjøreplikten skaper store problemer for løyvehavere som f.eks. har vansker med å skaffe sjåfører til lite attraktive nattevakter med svak inntjening (Aarhaug mfl. 2012). Enkelte løyvemyndigheter har, med godkjenning fra samferdselsdepartementet valgt å fjerne kjøreplikten. Kjøreplikten må imidlertid ses i sammenheng med behovsprøvingen og kompenserer at man bare tillater et begrenset antall aktører å kjøre drosje i et område. På den ene side regulerer behovsprøvingen antall drosjer slik at det skal være mulig å oppfylle løyvekrevet om å ha yrket som hovedervert (yrkestransportforskriften § 45) med en anstendig økonomi. På den andre side garanterer løyvehaverne gjennom sin kjøreplikt, at det alltid er drosjer i drift i stasjoneringsområdet

Fjernes denne kjøreplikten vil en i distriktene antagelig stå uten et drosjetilbud i perioder med lav trafikk, i alle fall så lenge denne tjenesten ikke kjøpes av det offentlige, slik det gjøres i enkelte kommuner i Sverige. I en konkurransesituasjon fungerer kjøreplikten som en ekstrakostnad for drosjene, sammenlignet med turbiloperatører. På den andre siden vil en som kjører drosje ha adgang til andre delmarkeder enn det en turbil operatør har. Hvor attraktivt dette er vil avhenge av lokale forhold.

2.5 Roller og interesser

Organiseringen av drosjenæringen er fragmentert, med mange ulike aktører og interesser å ta hensyn til.

Sentralen

Det er stor variasjon mellom drosjesentraler i driftskonsept og størrelse. En drosjesentral kan i prinsippet være en enkelt løyvehaver som driver for seg selv, en sammenslutning av løyvehavere, et selskap som selger støttefunksjoner til løyvehavere, et integrert selskap hvor flere løyvehavere driver sine løyver som en felles enhet, eller en kombinasjon av flere av disse. Hvordan sentralen er organisert påvirker hvordan sentralen posisjonerer seg og hvordan sentralene blir påvirket av regulering og endringer i reguleringen.

Sentralen er drosjens merkevare utad, og sørger for å videreformidle bestillinger til sjåførene. Samtidig har en sentral som er etablert som et selskap ingen direkte myndighet over løyvehaverne. Sjåførene eller løyvehaverne kan selv bestemme hvorvidt de ønsker å ta turen eller ikke. På den annen side er det et gjensidig avhengighetsbehov ved at løyvehaverne er avhengige av sentralen for å få markedsført seg selv og få oppdrag utover gate- og holdeplassturene.

Hoveddelen av kostnadene ved å drive en drosjesentral er faste. Til en viss grad er disse også uavhengig av størrelse på sentralen. En kan se for seg kostnadene som en trapp. De er faste for gitte nivåer, men vil øke dersom en går opp et nivå. Eksempelvis kan en bopelsløyvehaver organisere en håndfull biler, nesten uten at det koster noe, mens hvis en trenger separat døgnbemanning på et minimum nivå trenger en fort flere biler og fordele kostnadene på, anslag varierer fra 30 til 60 avhengig av effektivitet og hvilke tjenester som er inkludert. En slik bemanning kan samtidig organisere et relativt stort antall biler (kanskje 300). I tillegg vil en større sentral ha kapasitet til å tilby flere tjenester, for eksempel hjelp til administrasjon og oppfølging av anbudskontrakter. Altså er det skalafordeler i sentraldrift.

Da drosjesentralene konkurrerer om å knytte til seg flest mulig løyvehavere, vil store sentraler kunne dra nytte av skalafordeler. De har flere å dele kostnadene på og kan dermed tilby flere eller bedre tjenester til løyvehaverne for en lavere pris enn en mindre sentral. Slik blir størrelse på en drosjesentral en avveining mellom hvilke tjenester en ønsker at drosjesentralene skal tilby og hvor stort inntektsgrunlaget er for drosjesentralen.

Løyvehavere

Løyvehaverne er den viktigste organisatoriske enheten, slik drosjenæringen i Norge er organisert per i dag.

Løyvehaverne er selvstendige næringsdrivende og kan drifte et løyve alene eller i samarbeid med andre i en sentral, der hvor det er grunnlag for det. Er det ikke grunnlag for å danne sentral drives løyvet fra løyvehavers bopel (bopelsløyver). Å drifte alene innebærer imidlertid ofte mye administrasjon for løyvehaveren og begrensede muligheter til å investere i oppdatert utstyr. Det kan være en god løsning når etterspørselen er såpass lav at den fint kan håndteres med en mobiltelefon. Men det kan være problematisk når enkelte offentlige kontrakter stiller langt strengere krav til organiseringen.

De fleste løyvehavere er tilknyttet en sentral (jf. Longva mfl. 2010). Noen løyvehavere tilknyttet en sentral kjører utelukkende selv, mens andre har ansatt sjåfører til å kjøre for seg, hele eller deler av tiden. Løyvehaverne har interesse av best mulig inntjening på sin bil og har arbeidsgiveransvar for sine ansatte sjåfører. I prinsippet konkurrerer derfor løyvehaverne med hverandre på markedet, selv om de

er tilknyttet samme sentral. Løyvehaverne kan ha ulike interesser når det kommer til hva slags sentral de velger å knytte seg til. For drosjer som skal være aktive i kontraktmarkedet er det en fordel å være tilknyttet en sentral som kan tilby mange administrative tjenester, mens for en løyvehaver som i hovedsak skal drive med gateturer er det viktigst at en så liten del av omsetningen som mulig går til sentralkostnader.

Hovedutgiften for løyvehaverne er sjåførene (for de som ikke utelukkende kjører selv). Anslagsvis kan vi si at ca 60 prosent av omsetningen går til sjåførlønn og sosiale kostnader.

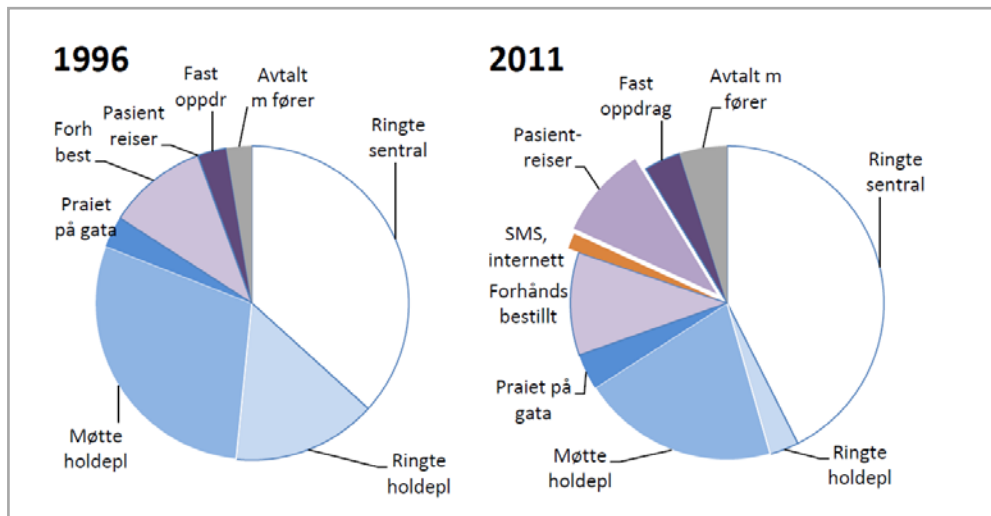
Sjåfører

Sjåførene får provisjonsbasert lønn. De er ansatt hos løyvehaver og får en prosentandel av det de kjører inn hver dag. For sjåførene vil det, i likhet med løyvehaverne, være viktig med en god omsetning per tidsenhet på bilen. En del sjåfører peker på at det vil være langt mer attraktivt for dem å arbeide til lønn per time eller lignende i stedet for provisjonsbasert, slik systemet er i dag. Fra intervjuene i Aarhaug mfl. (2012) har det også kommet fram at enkelte løyvehavere betaler sine sjåfører mer enn inntjeningen på deres kjøring skulle tilsi.

Kunder

Dette avsnittet bygger på noen hovedinntrykk fra Reiseundersøkelsen Østfold fylkeskommune gjennomførte som en ombordundersøkelse i drosjene. Undersøkelsen ble utført i samarbeid med TØI i desember 2012 og er videre referert til som *Østfoldundersøkelsen* (for en nærmere presentasjon se Skollerud, 2013). I denne undersøkelsen ble passasjerene spurt om å besvare et spørreskjema bestående av 17 spørsmål knyttet opp til den aktuelle reisen, samt noen bakgrunnsspørsmål som kjønn og alder. Skjemaet skulle fylles ut og leveres til sjåføren ved reisens slutt. 110 besvarte skjemaer ble levert inn.

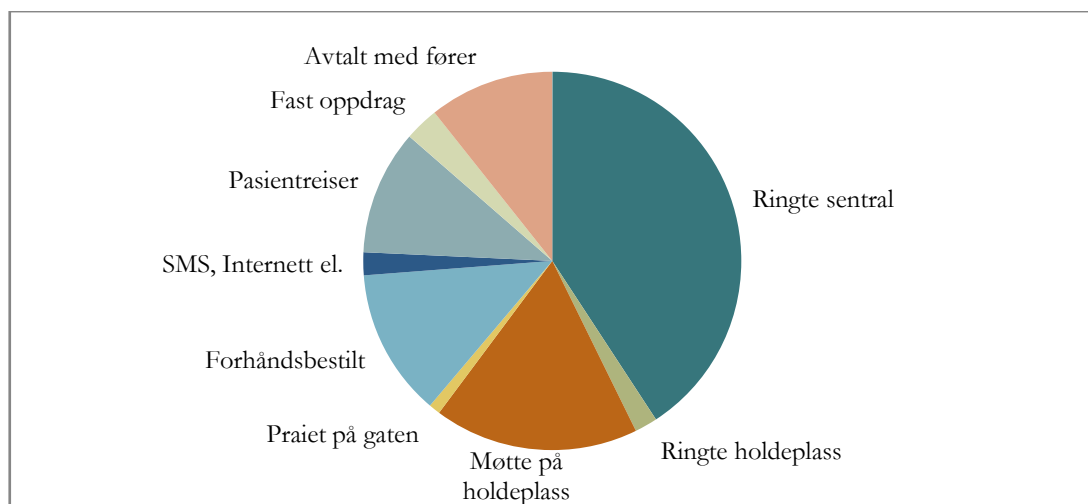
Generelt er det slik at enkeltreisemarkedet i større og større grad bærer preg av at kundene ringer sentralen og bestiller drosje. Figur 2.2 nedenfor viser at bestilling via telefon har økt siden 1996, mens direkte bestillinger ved oppmøte på holdeplass eller praiing på gata har gått ned. Telefonbaserte bestillinger betyr mest i distriktene (47 prosent), men er på nesten samme nivå i byområdene (41 prosent) (Norges Taxiforbund 2011:22). Den tidligere refererte undersøkelsen utført i Bergen 2011 viser samme resultater med telefon som den mest brukte bestillingskanalen, deretter møte på holdeplass, forhåndsbestilling og til slutt praiing på gata (Kolesnyk og Mengshoel 2011:25).



Figur 2-2 Bestillingsform (Norges Taxiforbund 2011:22).

Figur 2.2 viser også at det har vært en relativ økning i kontraktmarkedene og en reduksjon i enkeltreisemarkedene mellom 1996 og 2011. En annen tydelig utvikling er at bruken av drosje bestilt på holdeplass har gått noe ned.

I figur 2.3 er andelen av de ulike bestillingsmetodene gjengitt slik de kommer fram for alle drosjeturene i reiseundersøkelsen gjennomført av Østfold fylkeskommune og TØI i desember 2012. Figuren inkluderer altså syketransport og TT-kjøring med mer.



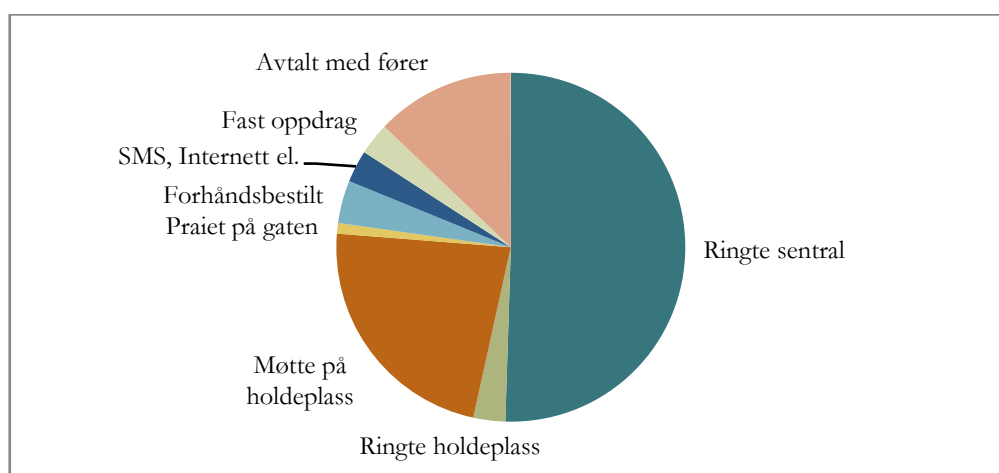
Figur 2-3. Bestillingsform, alle turer (Østfoldundersøkelsen Østfold 2012)

Vi ser at det i vår undersøkelse er telefonbestillingene som er den hyppigst brukte bestillingsformen blant passasjerene på enkeltturmarkedet. Omfanget er også på nivå med gjennomsnittet for byområder i landet for øvrig med vel 40 prosent av alle bestillinger (40 prosent i Østfoldundersøkelsen mot 41 prosent i landets byområder). Vi ser også at turer som starter ved at passasjerene møter på holdeplassen har omtrent det samme omfanget i Østfold (18 prosent) i desember 2012 som det hadde, hele landet sett under ett, et drøyt år tidligere. Siden det er de bymessige områdene i

Østfold som er representert i Østfoldundersøkelsen kan dette indikere en fortsatt redusert betydning av denne måten å starte en drosjetur på.

Som vi kommer tilbake til i rapporten, har måten en tur starter på betydning for nye sentralers innpass på spotmarkedet. For å få et bedre inntrykk av dette spotmarkedet vil vi nå begrense oss til å se på ”vanlige” drosjeturer, det vil si drosjeturer som ikke er TT-kjøring, syketransport eller annen spesialtransport³. I alt ble det besvart skjemaer fra 77 ”vanlige” drosjeturer i Østfoldundersøkelsen. Dette er et forholdsvis lite tall og det er antagelig en del skjevheter i materialet, blant annet er det ikke mottatt besvarte skjemaer fra Østfold Taxitjenester AS eller Taxi3 AS. Og bortsett fra for fredag og lørdag, har det heller ikke kommet inn besvarelser fra ”vanlige” drosjeturer mellom kl 21:00 og kl 6:00 påfølgende dag. Vi vil derfor advare mot å generalisere disse tallene til å gjelde drosjetrafikken i Østfold generelt.

Figur 2.4 fremstiller de ulike bestillingsformenes andeler av bestillinger til ”vanlige” drosjeturer slik det fremkommer av Østfoldundersøkelsen.

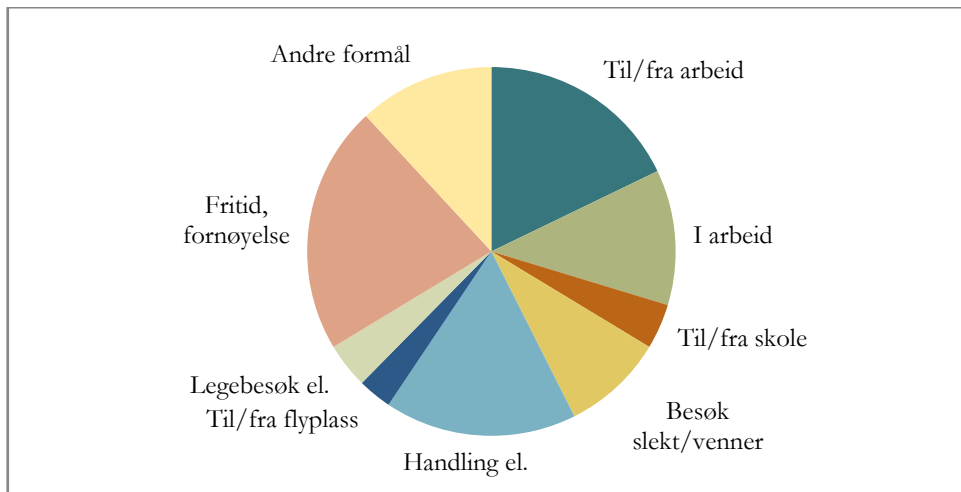


Figur 2.4. Bestillingsformer for ”vanlige” drosjeturer (Østfoldundersøkelsen 2012)

Vi ser at det å ha ”ringt sentral” utgjør vel 50 prosent av enkeltturmarkedet og sammen med ” tur avtalt med fører” omfattes nesten to tredjedeler av dette markedet. I et enkeltturmarked med en så stor andel av bestillingene knyttet enten til en bestillingsform der størrelse har stor betydning for hvor tilgjengelig man er for kunden, eller knyttet opp til personlige avtaler, vil det ikke være enkelt å etablere seg på for en ny sentral av moderat størrelse. Tilgangen på andre typer markeder, som kontraktmarkedene, vil selvfølgelig endre betingelsene for en nyetablering.

Når det gjelder formålet med turen er det, som det fremgår av figur 2.5, flest som oppgir at turen er knyttet til fritids eller fornøylesaktiviteter, i overkant av hver femte passasjer oppgir dette. Litt færre, i overkant av hver sjettede passasjer oppgir at reisen er til eller fra arbeidet, mens det at turen er knyttet til handling eller lignende ble oppgitt av hver sjettede passasjer.

³ For en mer detaljert gjennomgang av denne undersøkelsen se Skollerud 2013.



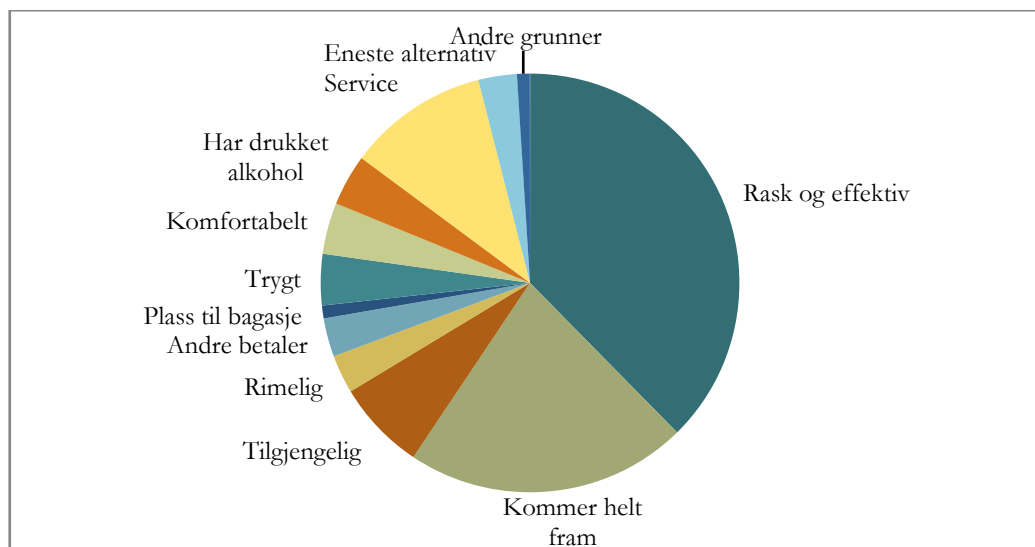
Figur 2-5 Formål med turen (Østfoldundersøkelsen 2012)

Selv om fritidsaktiviteter og innkjøp (handling) ofte er oppgitte formål med drosjeturene virker det som om de reisende ikke opplever offentlig kommunikasjon eller sykkel som et relevant alternativ til drosjeturen. Bare 1 av fem drosjepassasjerer oppga å i det hele tatt ha vurdert å benytte et annet transportmiddel. Dette til tross for at mange reiser foregår over relativt korte strekninger: Godt og vel en tredjedel av turene er 5 kilometer eller kortere, halvparten av turene blir oppgitt å være 7 km eller kortere, mens vel to tredjedeler er på 10 km eller kortere. Man skal imidlertid huske på at undersøkelsen ble gjennomført på vinteren og at det fremdeles er mange som er uvante med vintersykling.

Av taxipassasjerene oppgir omtrent hver sjettede passasjer at de er avhengige av drosje på grunn av funksjonshemming, og én person oppgir å være avhengig av rullestol. I denne sammenheng må vi huske på at disse ”vanlige” drosjeturene ikke omfatter TT-kjøring og pasienttransport (for analyser der også disse typer turer er med, se Skollerud 2013).

Kundenes opplevelse av drosjetilbudet

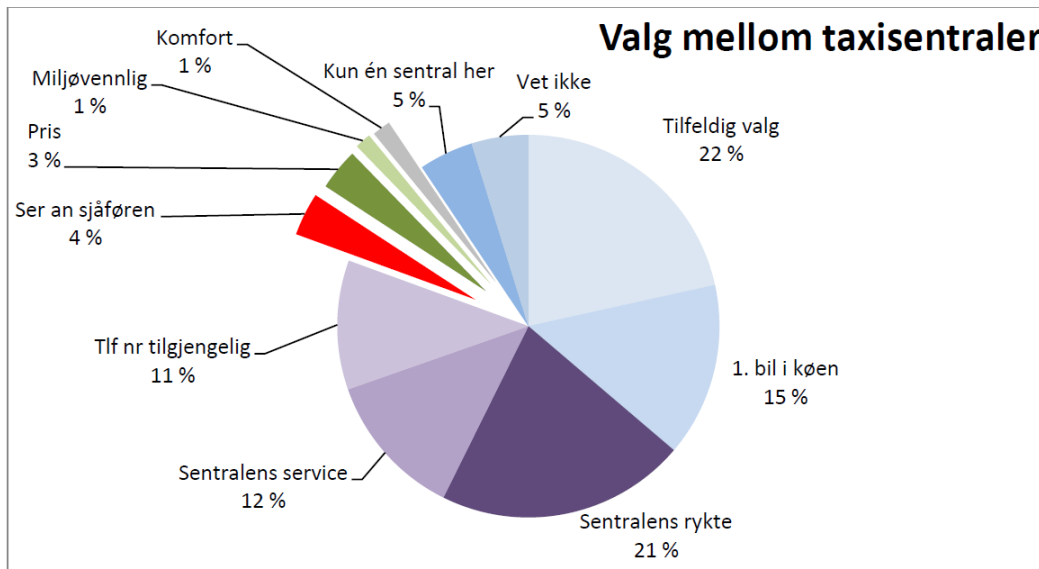
Som vi så ovenfor var det forholdsvis få drosjepassasjerer som hadde vurdert å benytte andre transportmidler i stedet for drosje på turen. Figur 2.6 viser hvilke sider som blir vektlagt for valget av å benytte drosje.



Figur 2-6. Begrunnelse for valg av drosje som transportmiddel (Østfoldundersøkelsen, 2012).

Fra Taxiforbundets reisevaneundersøkelse blant drosjereisende kan vi lese at det viktigste for kundene i valg av drosje er at bilen kom raskt og punktlig etter bestilling, pris kommer lengre ned på prioriteringslisten. Hva er det så kundene vil ha? I områder med fri prisfastsetting og konkurranse mellom flere sentraler, havner pris langt nede på lista over faktorer som påvirker kundens valg. Figur 2.7 viser at om lag en tredjedel av kundene velger sentral helt tilfeldig eller ut fra øyeblikkets tilbud (1. bil i køen). Sentralens rykte og service har stor betydning, om lag en tredjedel av kundene vektlegger dette ved valg av sentral. Til slutt vil faktorer som tilgjengelig telefonnummer, sjåfør, pris, miljø og komfort spille inn på kundens valg (Norges Taxiforbund 2011:24).

I Bergen synes de fem mest avgjørende faktorene (i forkant av bestilling) å være hvor raskt drosjen kommer, om den er presis, om den er enkel å bestille, vane og til slutt pris (Kolesnyk og Mengshoel 2011:15). Om lag 90 prosent av respondentene svarer de ikke er bevisst på hvilken sentral de velger når de står i taxikø. Det er få respondenter som mener at størrelse på sentralen er viktig ved valg av drosje. Da den mest avgjørende faktoren er hvor raskt drosjen kommer, er det likevel rimelig å anta at de store sentralene har en konkurransefordel. En indikasjon på dette er at de flest velger det største selskapet når de skal bestille taxi (Kolesnyk og Mengshoel 2011:39).



Figur 2-7 Valg mellom taxisentraler (Norges Taxiforbund 2011:24)

Figur 2.7 viser at kun 3 prosent av kundene i den landsbaserte undersøkelsen mente pris var viktig ved valg mellom drosjesentraler. Videre mente kun 16 prosent av respondentene i Bergen pris var viktig ved valg av sentral. Flere kunder var ikke klar over at det fantes forskjeller i pris mellom de ulike sentralene. Det synes derfor som om kunden har høy betalingsvillighet når valget om å ta taxi først er tatt (Kolesnyk og Mengshoel 2011:39).

Også for kundene på enkeltturmarkedet i Østfold er ”service” og ”sentralens rykte” viktige kvaliteter ved valg av taxisentral. Halvparten av alle passasjerene som besvarte spørreskjemaet oppgav en av disse grunnene (man kunne bare oppgi én grunn). De fleste av de andre kvalitetene ved sentralene, vist i figur 2.7, ble nevnt av under ti prosent av passasjerene. Unntakene fra dette var de å ha ”telefonnummer tilgjengelig” som ble nevnt av omtrent hver syvende passasjer (14 prosent), samt ”pris” og ”Miljøvennlig” som ikke ble nevnt i det hele tatt.

Kundens valg synes med andre ord å være påvirket av sentralens service og rykte, blant annet hvor fort drosjen kommer og om den er presis, samt vane og synlighet. Dette kan føre til at større sentraler blir favorisert i markedet, da de har størst kapasitet. Dette kan være en utfordring for å oppnå effektiv konkurranse.

3 Dagens drosjemarked i Østfold

I Østfold fylke er det til sammen 281 drosjeløyver, hvorav 72 er reserveløyver. Disse løyvene er fordelt på løyvehavere tilknyttet sentraler direkte og 38 løyver som er tilknyttet bopelsløyvehavere (inkludert 16 reserveløyver). Øvrige løyver er gitt til løyvehavere som er tilknyttet en sentral.

Per dags dato er det fem drosjesentraler i Østfold, Moss Taxi AS, Østfold Taxitjenester AS, Taxisentralen AS, Halden Taxi AS og Taxi3 AS. De fire første av disse er drosjeeiereide sentraler, mens den siste er eid av to privatpersoner. De fire første har også en klar geografisk orientering på sin kjøring, mens den siste ikke er bundet opp til stasjoneringsted, og kjører i områder med andre sentraler.

Østfold fylke kan grovt deles inn i to markedsområder: For det første har vi indre Østfold som et typisk distriktsområde med en del bostedsløyver i tillegg til småsentraler organisert gjennom en større sentral, Østfold Taxitjenester AS. Det andre markedsområdet er Nedre Glommaregionen. Dette er et mer bypreget marked og, selv om sentralene i praksis stor grad har delt regionen inn hvert sitt geografiske område etter sine stasjoneringsteder, ligger de her såpass tett at det er muligheter for i alle fall noe konkurranse mellom sentralene, også når det kommer til spotmarkedet.

Selv om Nedre Glomma på mange måter kan defineres som et byområde er det kort vei til distrikter med enkelte bostedsløyver og utkantproblematikk bl.a. knyttet til å opprettholde aktive løyver.

3.1 Drosjesentralene

Halden Taxi AS

Halden Taxi AS ble opprettet som eget aksjeselskap i 1996, men da som et resultat av en omorganisering av Halden Taxiforening. Når det gjelder drosjedrift i området har derfor selskapet en lang historie, med direkte linjer bakover til begynnelsen av 1900-tallet.

I dag er sentralen en løyvehavereid sentral. Inkludert 6 reserveløyver har sentralen 23 løyver for vanlig bil. Disse er fordelt på 14 løyvehavere. I tillegg til dette har Halden Taxi AS syv maxitaxier som eies av sentralen. Av disse kjører tre på hovedløyver. Alle maxitaxiene er 17-setere og alle er utstyrt for løyvepliktig transport av rullestoler. Totalt disponerer Halden Taxi AS nå 20 hovedløyver og 10 reserveløyver, totalt 30 biler. I 2011 har sentralen hatt god vekst i produksjonen, mens årene før har vært preget av tildels liten vekst. Over en lengre periode har sentralen opplevd en vekst i antall biler. I 1973 hadde forløperen, daværende Halden Taxiforening, tolv hovedløyver og tre reserveløyver. Til sammenlikning har det på samme tid har det vært en vekst i befolkningstallet i Halden på vel elleve prosent. I tillegg til befolkningstallet har selvfølgelig endringer i reisevaner, strukturendringer innenfor helse- og skolesektoren samt endringer i generell økonomisk aktivitet i området, stor betydning for etterspørselen av drosjetjenester.

Halden Taxi AS har i praksis all kjøring i det man kan betegne som «deres område», Haldensområdet. Markedssegmentene deres er skoletransport, pasienttransport, bedriftsmarkedet samt privatmarkedet ellers. I forbindelse med Rygge flyplass har de utviklet et fastpristilbud.

På det anbudsregulerte markedet (først og fremst skolekjøring og syketransport) opplever sentralen konkurranse både fra andre taxisentraler i fylket og fra minibusselskaper. Skolekjøring og pasienttransport blir vurdert å være av stor betydning og eventuelt å miste noen av disse vil antagelig fremtvinge en reduksjon i taxitilbudet.

I privatmarkedet opplever de noe konkurranse fra enkelte minibusselskaper. I tillegg opplever de å konkurrere med et forholdsvis godt organisert piratmarked på spottkjøring om kveldene i helgene. Men også det nye kollektivtransporttilbudet Flexx ble oppfattet som en ny utfordrer for taxinæringa i Haldensområdet dersom denne kjøringen blir vunnet av andre.

Slik situasjonen er nå mener de at markedets behov for taxitjenester er godt dekket, og de opplever selv at de må jobbe godt over normalarbeidstid for å oppnå tilstrekkelig inntjening.

Taxisentralen AS

Taxisentralen AS har stasjoneringsteder i Fredrikstad og Sarpsborg og har vært etablert i området siden 1924, mens nåværende taxisentral feirer 25 år i år. Sentralen er en «tradisjonell» løyvehavereid sentral, og organiserer 112 drosjeløyver. Av disse er 91 løyver som medeiere i sentralen, 21 biler er reservebiler, mens ytterligere ni biler er knyttet opp til den i kraft av å være kjøper av tjenester mm. Disse er bostedsløyvehavere. Totalt disponerer sentralen dermed 121 biler, hvorav 112 har vært i drift i 2012. Totalt har sentralen 27 biler som reserveløyver, men av disse var det bare 21 biler som hadde vært i drift i 2012. Sentralen har 8 storbilløyver på hvert stasjoneringsted. Alle rullestolbilene er storbiler og de har syv biler med 12-17 seter, mens de resterende ni bilene er registrert som 9-setere. Sentralens erfaring er at det er forholdsvis sjeldent at de har behov for å ta med mer enn åtte passasjerer. Sentralens inntrykk er at det, bortsett fra på enkelte topper som f.eks. fredags- og lørdagsnatten stort sett er ledig kapasitet når det gjelder vanlige biler. Når det gjelder rullestolbiler er imidlertid kapasiteten oftere en utfordring.

Foruten spotmarkedet kjører Taxisentralen AS skolekjøring, pasientkjøring, transport for sykehjem, barnevernet, TT-kjøring, i tillegg til bedriftsmarkedet. Kjøring til Rygge og «turistkjøring» utgjør en mindre del av deres tjenesteproduksjon. Å miste skolekjøringen ved siste anbud hadde innvirkning på produksjonen, spesielt morgen og ettermiddag.

Moss Taxi AS

Moss Taxi AS er et løyvehavereid aksjeselskap med røtter i Moss tilbake til begynnelsen av forrige århundre. I tillegg til sentraleierne finnes det et fåtall løyvehavere som er tilknyttet sentralen uten å være medeiere. Moss Taxi AS samarbeider med Våler Taxi ANS og sammen har de totalt 50 løyver, hvorav seks er for 17-seters maxitaxier. Alle maxitaxiene har plass til to rullestoler. Av sentralens 50 løyver, inkludert Våler Taxi ANS, er det ni reserveløyver. Ett av disse reserveløyvene gjelder for maxitaxi.

Moss Taxi AS opplever å ha god kapasitet når det gjelder rullestoltransport og blir benyttet som transportør også andre steder i fylket enn det de opplever som sitt kjøreområde. Selv om Pasienttransporten er viktig for sentralen, mener de imidlertid at telefonmarkedet er det viktigste markedssegmentet. Sentralens kjøreområde for turer i privatmarkedet har i all hovedsak Moss som utgangspunkt.

Også når det gjelder tilbudet med vanlig bil opplever Moss Taxi AS at de stor sett har ledig kapasitet og kan kjøre mer med de løyvene de har. Reservebilene går i helgene og en vaktlisteordning gjør at det ikke er problemer knyttet til å få biler til å kjøre mindre attraktive vakter og eller turer.

For inneværende skoleår har Moss Taxi AS også skolekjøringen i kommunen, men de regner med at konkurransen, bl.a. fra minibusselskapene, kan føre til at de mister denne kjøringen fra neste skoleår.

Foruten konkurransen fra minibusselskapene var det stadig bedre kollektivtilbudet gjennom innføringen av Flexx-ruter, som ble oppfattet som den hardeste nye konkurrenten.

Østfold Taxitjenester AS

Østfold Taxitjenester AS er en forholdsvis ny sentral, vedtatt av Fylkestinget i 2009 som sentral for kommunene i Indre Østfold, og har sitt utspring i at det i 2003 ble dannet et anbudslag med løyvehavere fra indre Østfold som underleverandører. Sentralen opererer i et marked som på mange måter skiller seg ut fra områdene de øvrige sentralene opererer i. Denne sentralen organiserer taxioperatører som i stor grad i betjener distriktspregede markeder og produserer tjenester i kommunene Aremark, Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker, Rakkestad, Spydeberg, Skiptvet og Trøgstad.

Sentralen er organisert som et AS, og eid av 38 løyvehavere og har i tillegg 1 frivillig assosiert løyvehaver. Inkludert reserveløyvene administrerer de 48 løyver. 13 av disse er storbilloyver, det vil si 17-setere med rullestolramper. Maxitaxiene går i prinsippet inn i all trafikk, men hovedtyngden av kjøringen er pasienttransport, skoletransport og annen spesialtransport. For sentralen som helhet er pasienttransporten meget viktig og utgjør omkring 80 prosent av sentralens omsetning.

Når det gjelder omfanget på taxitilbudet i Indre Østfold vurderer Østfold Taxitjenester AS den som god og viser til at det på grunn av tiden bilene står og venter på nye oppdrag er nødvendig med en forlenget arbeidsdag for å oppnå en rimelig inntekt. Sentralens vurdering av markedet for øvrig er at spotmarkedet på kveld og natt er minimalt, med unntak av helger. Dette skaper utfordringer for lønnsom drift på kveld og natt.

Det ble også påpekt at en konsekvens av et skjerpet regelverk og økte kostnader vedrørende drift av biler som faller inn under Yrkesbildirektivet har ført til at antall storbiler (16-setere) viser en fallende utvikling. Siden dette er biler som er spesialtilpasset for transport av rullestolbrukere, er konsekvensen av denne utviklingen at det på sikt blir et svekket tilbud til brukere som trenger spesialtransport.

Taxi3 AS

Taxi3 AS ble etablert i 2007 og er den nyeste etablerte sentralen i Østfold. Den er også den eneste sentralen som ikke har en lengre forhistorie, men er en genuin nyetablering i fylket. I motsetning til de øvrige taxisentralene i fylket som er eid av løyvehaverne tilknyttet sentralene, er Taxi3 AS Østfold en privateid sentral. Tilknytningsformen for løyvehaverne likner en franchisemodell og hver løyvehaver som ønsker å knytte seg til sentralens tjenester og reglement betaler en avgift til sentralen.

Selskapet er lokalisert i Moss men er fylkesdekkende. Stasjoneringssteder er oppgitt å være i Moss, Rygge, Fredrikstad og Sarpsborg. Sentralen har totalt 16 ordinære løyver, ni reserveløyver og to turvognløyver. Selskapet har anbudskontrakten på pasienttransporten i Rygge, Råde og Sarpsborg samt deler av Nedre Glomma-regionen. I tillegg til dette har de et fastpristilbud mellom Rygge lufthavn og Moss, Fredrikstad og Sarpsborg, samt Oslo og Gardermoen utenfor Østfold fylke. I tillegg til persontransport tilbyr de rullestoltransport og maxitaxi.

Drosjenæringens vurderinger av markedssituasjonen

Alle de fire etablerte taxisentralene, Halden Taxi AS, Taxisentralen AS, Moss Taxi AS og Østfold Taxitjenester AS mener at det ikke er behov for flere løyver. Generelt gir sentralene et inntrykk av at de mener at løyveregimet i Østfold fylke har blitt håndtert på en rimelig balansert måte av fylkeskommunen. Denne holdningen deles derimot ikke av den nyetablerte sentralen som gjerne vil knytte til seg flere løyvehavere. Denne forskjellen i virkelighetsoppfatning kan delvis ha sin bakgrunn i de ulike eierstrukturene man finner mellom de to kategoriene sentraler, samt den markedsposisjonen sentralene har. De etablerte sentralene er løyvehavereide og dermed interesserte i å ivareta løyvehavernes interesser. Det vil i denne sammenheng si et godt driftsgrunnlag for den enkelte drosje. Den nyetablerte sentralen er derimot organisert som et selskap som lever av den sentralavgiften løyvehaverne betaler for å være tilknyttet sentralen. Altså er det i sentralens interesse å få så mange løyvehavere som mulig til å melde seg som kunde av dem og dermed betale sentralavgiften. Samtidig er markedssituasjonen for sentralen slik at den har mistet noen løyver til de etablerte sentralene og har mistet noe pasienttransport som følge av manglende evne til å betjene et såpass stort transportvolum. Ønsket om flere løyver blir ytterligere forsterket i og med den økte markedsstyrken det gir å være en sentral av en såpass størrelse at en kunde på enkeltturmarkedet kan bestille drosje og regne med at tilkjøringsdistansen ikke er alt for stor. Dette vil også være av stor betydning for en sentral som i utgangspunktet skal spre biler utover et forholdsvis stort kjøreområde, slik Taxi3 AS informerer at de gjør (<http://www.taxi3.no/ostfold/>). Med bakgrunn i dette blir det derfor av enkelte aktører argumentert for at hvis det skal eksistere sentraler som skal kunne operere i hele regionen, så må de ha en størrelse på mellom 70 og 100 løyver.

Blant de sentralene som argumenterer mot å utvide antall løyver i fylket blir det lagt vekt på at det er ledig kapasitet i tilbudet slik situasjonen er nå. Det gis også uttrykk for at det allerede er mye ventetid mellom oppdragene og at det er nødvendig med lange arbeidsdager, med skift på opp mot 10-11 timer for at sjåførene skal få en rimelig inntekt samtidig som utgifter til bildriften skal dekkes.

Når det gjelder antallet sentraler i fylket er det imidlertid enighet blant alle sentralene om at dagens antall er stort nok. Det blir også vist til at hvis flere sentraler skal være

fylkesdekkende vil det kreve så store enheter at antallet bør reduseres og at man i tilfellet i alle fall ikke tillater mer enn 4 sentraler i fylket.

Anbudsmarkedet

Også på anbudsmarkedet er det et fokus på at konkurransen må foregå på like vilkår. Dette blir brukt som et argument, særlig i forhold til den konkurransen de møter ifra turvognselskapene i dette markedet. Dette er en næring som verken har lovpålagt kjøreplikt, stasjoneringsplikt eller plikt til taksameter, men som i større grad kan ”plukke” operativ tid tilpasset anbudets spesifikasjoner.

Taxisentralene uttrykte særlig bekymring for hva som er i ferd med å skje i forhold til skolekjøring og kollektivtrafikktilbudet. For skolekjøringens del ble det vist til en utvikling der en stadig større andel av transporten ble utført med turvogner. Det ble i den sammenheng stilt spørsmål om bruken av buss har gitt passasjerene et vesentlig dårligere tilbud, særlig for spesialelever. Operatøren som nå kjører skolekjøringen ble imidlertid oppfattet som seriøs og samarbeidsvillig og på det praktiske planet lot forholdet til å være mer preget av samarbeid enn av konflikt.

På kollektivtrafikkområdet var det særlig knyttet en viss uro til de nye kollektivtrafikktilbudet Flexx, som i enkelte områder ble oppfattet som å være så fleksibelt at det liknet et drosjetilbud. På den andre siden ble det lagt vekt på at det i fylket finnes en rekke muligheter til å utvikle et godt kollektivtransportsystem ved at buss- og drosjenæringen samarbeider, særlig i distriktene i indre Østfold. På grunn av bosetningsmønsteret ble heller ikke minibusselskapene oppfattet som en så sterk konkurrent til anbudskjøringen her som i de mer sentrale delene av fylket. Det var imidlertid en viss uro over at nye aktører slipper til på markedet på andre vilkår enn det de tradisjonelle drosjesentralene må forholde seg til. Som eksempel på slike aktører var Frivillighetssentraler som får tillatelse til å drive med persontransport. Slike forhold var etter taxinæringens mening med på å utvanne allerede utvannede markeder. Også det at nye sentraler slipper til og kan kjøre uten lokaliserings- og dekningsområde, men kan kjøre omtrent som et minibusselskap skapte en viss bekymring og det ble fremholdt at dette ikke er konkurranse på like vilkår. Konkurranse er sunt, men det er vanskelig å ha konkurranse i et behovsprøvet marked, ble det fremholdt. I forhold til anbudssituasjonen ble det også sett på som en kilde til ulikhet at noen sentraler er prisregulerte mens andre ikke er det, selv når de kjører i samme område. Det ble derfor anbefalt at en eventuell prisregulering fulgte geografisk område og ikke sentralene. Hvorvidt man skulle ha en prisregulering eller ikke var det ulike oppfatninger om; prisregulerte sentraler uttrykte ønske om at hele området ble fritatt, mens sentraler som ikke var det mente det ikke ville skape særlige vansker om de ble regulerte.

Når det gjelder pasienttransporten ble det ikke uttrykt så stor bekymring rundt denne til tross for at deler av næringen stilte spørsmål om hvilken strategi som ville ligge til grunn for neste anbudsrunde og om det for eksempel ville bli satset mer på tilbud som er mer likt et rutebiltilbud. I stedet for å være en kilde til bekymring oppfattet sentralene helseforetakets informasjon og den generelle holdningen til dem som positiv. Sentralene stilte seg imidlertid sterkt tvilende til om helseforetaket sparte noe særlig. Generelt ble det imidlertid lagt stor vekt på at oppkjøperne har stor makt, ja nesten er enerådige når det gjelder å kunne sette krav. Det ble derfor advart mot at kortsiktige økonomiske strategier kan få store konsekvenser for det døgntilbudet taxinæringen er alene om å tilby befolkningen.

Miljøaspektet

Taxisentralene har alle gjort seg tanker om sin miljøprofil og en del bruker denne aktivt i sin profilering. Noen av sentralene har laget spesifikke krav til kjøretøyene som er såpass strenge at enkelte nyere 4-hjulstrekkere ikke er godkjente. Ellers er det først og fremst krav til bilens alder som blir holdt frem som «miljøkrav». En sentral viser også til at den opererer med miljøvennlige hybridbiler.

Når det kommer til spørsmål om miljøøyver bevilget fra fylkekommunen, finnes det imidlertid flere forestillinger. For det første spørres det om hva som er et ”miljøøyve”, om det er den enkelte bils utslipp under kjøring som skal legges til grunn, eller om det er sentralenes totale utslipp som følge av eventuelt nye miljøøyver og ”miljøbilenes” totale belastning på miljøet i hele sin livssyklus som skal legges til grunn. Slik teknologien er nå, kan ikke en elbil kjøre store deler av de mest attraktive markedssegmentene, som langturer til Oslo/Gardermoen o.l. De har også klare begrensninger hva gjelder antall passasjerer og bagasjeplass. Det ble derfor argumentert med at slike miljøøyver derfor i stor grad måtte komme i tillegg til ordinære løyver, noe som i seg selv vil være en miljøbelastning gjennom produksjonen av kjøretøyene. Flere løyver vil også lett kunne føre til mer tomkjøring med medfølgende utslipp og de tradisjonelle kjøretøyene vil fortsatt måtte være tilstede i omtrent samme grad som før, for å dekke opp de krav som elbilene ikke kan oppfylle. På dette grunnlaget ble det stilt spørsmål både om fruktbarheten og lovligheten ved en eventuell særbehandling av elbiler f.eks. ved automatisk prioritering i drosjekøer ved holdeplassene.

Det ble også argumentert med at fremtidens løsninger godt kunne ligge i en kombinasjon av hydrogenbiler og mer konvensjonelle elbiler. Men slik situasjonen er pr i dag ble alle de foreliggende miljøalternativene som biogass og ren eldrift som for umoden og lite tilgjengelig teknologi med en alt for dårlig utbygd infrastruktur. Hovedholdningen var at man skulle la næringen selv avgjøre når alternativene til tradisjonelle fossile drivstofftypene var modne nok til å tas i bruk. At det ville være attraktivt for drosjenæringen å gå bort fra den tradisjonelle forbrenningsteknologien som dominerer i dag, var man ikke i tvil om. I denne sammenhengen ble det vist til det etter hvert ikke ubetydelige innslaget man har fått av hybridbiler med lavt drivstofforbruk. Denne overgangen er langt på vei et resultat av at det er økonomisk lønnsomt å kjøre slike biler mer enn et ønske om å være mest mulig miljøvennlig, selv om dette kan spille en viss rolle. Argumentet var at når en vanlig drosje fort bruker diesel for 6-7 tusen kroner i måneden så er det i seg selv et sterkt insitamant til å skifte til mer elbasert drift, som er langt billigere.

Enkelte aktører hevdet også at drosjenæringen i seg selv var miljøvennlig fordi den var en nødvendig del av kollektivtrafikken. Med bakgrunn i en slik tanke ble det derfor argumentert med at drosjene må få benytte kollektivfeltene på lik linje med (annen) kollektivtrafikk.

Sentralene var også opptatt av at det offentlige kunne, og måtte, ta miljøet på alvor og være seg sitt ansvar bevisst når de utformet anbud. Dette gikk både på type kjøretøy som skulle benyttes på de enkelte turene og omfanget av tomkjøringen som oppstår. Det å gi anbud til sentraler og selskaper som har lang kjørevei til oppdragene er dårlig miljøpolitikk, ble det hevdet.

3.2 De store kundene

Helseforetaket Østfold, Pasienttransport

Helseforetaket er den største anbudsinnbyderen i Østfold og har ansvar for mer enn 200.000 pasienttransporter i løpet av et år. Pasienttransport Østfold utformer selv anbudene og lager egne kontrakter med transportørene. De har også eget kjørekontor som setter opp kjøring, og samkjøringsturer for operatørene.

På det prinsipielle planet argumenterer Pasienttransportkontoret med at det er bra med mange tilbydere på anbudene, men legger samtidig vekt på betydningen av en lokal tilknytning hos tilbyderne. Ved siden av de økonomiske forholdene i selve anbudet er dekning og transporttilbud lokalt viktig for de totale kostnadene og for muligheten til å få utført transportoppdrag utenfor «kjernetiden» til syketransporten. Om det er en drosjesentral eller et minibusselskap som dekker disse behovene tillegges i prinsippet ikke noen vekt, så lenge Pasienttransportkontorets behov blir oppfylt.

I Østfold er det i dag ingen taxisentral som ikke har kontrakt om pasienttransport. Helseforetaket mener at de ikke har problemer med antall drosjer i fylket. Det hender imidlertid at det oppstår en underdekning når det gjelder rullestoltransport. Helseforetaket vurderer det slik at det bare er Moss som har en rullestoldekning som de vil betegne som god. Til tross for dette har ikke Helseforetaket opplevd at en rullestolbruker ikke har fått transporten han eller hun har bestilt, men det har krevd en del arbeid fra Pasienttransportkontorets side. Det er en sentral som er hovedleverandør av dagsbiler og som har to underleverandører knyttet til seg.

Det finnes også enkelte områder i fylket der det er mangelfull dekning. Dette kommer imidlertid ikke først og fremst av et for lavt løyvetall, men av at løyver som har blitt innlevert blir liggende uten at nye aktører melder interesse selv om løyvene er lyst ut på ny. Pasienttransportkontoret har også opplevd problemer ved at en sentral som hadde vunnet et anbud mistet løyver på grunn av at løyvehavere har valgt overgang til andre sentraler. Situasjonen ble løst ved at sentralen ble fratatt en del av den opprinnelig kontraktsfestede kjøringen. Også bostedsløyver som har skiftet eiere har gjort det nødvendig å endre på kontraktene, men i og med at det er få bostedsløyer i Østfold er dette enkeltstående hendelser.

En annen kilde til en viss friksjon mellom Pasienttransportkontoret og taxisentralene er nødvendigheten av å ha bilene tilgjengelige for pasienttransport til samme tid som skoletransporten. Det er imidlertid et visst håp om at endrede behandlingsrutiner på sykehuset kan endre dette forholdet noe.

Helseforetaket forventer ikke noen store endringer i transportvolumet i nærmeste fremtid – heller ikke når det nye sykehuset på Kalnes står klart.

Helseforetaket har ikke noen miljøkrav i sine kontrakter og argumenterer for at det er viktigere for miljøet at de klarer å drifte bilene de har til rådighet på en effektiv måte enn å ha miljøkrav i anbudene. I tråd med logikken i dette argumentet ble det pekt på at en måte å ta hensyn til miljøaspektet på er å få etablert bussruter som går innom sykehuset på vei til og fra sentrum.

Østfold Kollektivtrafikk

Østfold Kollektivtrafikk (ØKT) ble opprettet i 2002 og har ansvaret for kollektivtransporten i Østfold, inklusive skoleskyssen. Dette omfatter blant annet

kjøp av transporttjenester, foreslå takster, drive informasjon om og salg av tjenestene samt å videreutvikle og kvalitetssikre kollektivtilbudet.

ØKT har akkurat introdusert et nytt og utvidet bestillingstilbud, Flexx. Tilbudet bygger på bestillingstransporten som allerede har vært en del av kollektivtransporttilbudet i deler av Østfold fylke i flere år. Flexx er ment å gi publikum et mer oversiktlig og helhetlig tilbud enn det som har eksistert. Tradisjonelt har drosjenæringen vært en betydelig tjenesteleverandør til bestillingsrutene. Selv om Flexx blir betegnet som en fleksibel bestillingstransport, og har områder som på tider av døgnet er dekket på måter som gir brukerne et langt på vei individuelt tilpasset tilbud, hovedsaklig med taxi, skjer det aller meste av produksjonen i form av linjekjøring til fastsatte tider. Og i denne delen av produksjonen er minibusser ofte benyttet, enten driftet av turvognselskap eller taxisentraler. ØKT organiserer også mye av skolekjøringen og benytter da i hovedsak buss eller minibus. Ved anbudsrunderne knyttet til skoleskyss inngår bestillingstransporten som en del.

Når det gjelder konkurransesituasjonen er det ØKT's erfaring at drosjesentralene har en uformell regel om å dekke opp i hverandres kjøreområder og unngår å legge inn anbud i andre sentralers områder. Et unntak fra dette forholdet kunne ha vært den nyetablerte sentralen som er uten slike uformelle historiske føringer, men den har så langt ikke lagt inn anbud på skolekjøringen., blant annet på grunn av tilbudets omfang hva volum angår. ØKT er derfor avhengig av andre typer aktører (turbilselskap) for å oppnå noen særlig konkurranse på anbudene. Der dette ikke lykkes har drosjenæringen tilnærmet monopol på å kjøre. Resultatet av sist anbudsrunde var at et turvognselskap vant mye av kjøringen, men fremdeles var det områder der drosjenæringen var alene om å legge inn anbud. Dette forholdet begrenser konkurransen sentralene imellom mer enn antallet løyver. Enkelte steder, som for eksempel i Ørje, er det mangel på drosjer og ØKT har måttet hente inn drosjer fra andre stasjoneringssteder for å få utført den nødvendige transporten.

ØKT legger vekt på at de, som kjøpere av transporttjenester, har en interesse av at drosjenæringen er leveringsdyktig, samtidig som de ønsker flere tilbydere og konkurranse om anbudene. Som anbudstilbydere, eller oppdragsgivere, prøver ØKT å avveie disse forholdene og utforme anbud som er attraktive for flere transportører. De har blant annet utarbeidet anbudspakker som har gjort det mulig for enkeltløyvehavere å levere anbud, men de mener at det fortsatt er et potensial for noe mer konkurranse ved å utforme ennå bedre tilpassede anbudspakker. Sist inngåtte anbudsavtale i Nedre Glomma er på fem år, uten mulighet for forlengelse, mens ØKT tidligere har hatt opsjon på ett pluss ett år. Volumet på skolekjøringen er på rundt 60 millioner kroner for inneværende år, men da inklusive kommunale skysslever. I tillegg kommer avtaler om bestillingstilbud, Flexx og TT- kjøring, på nærmere 10 mill kr.

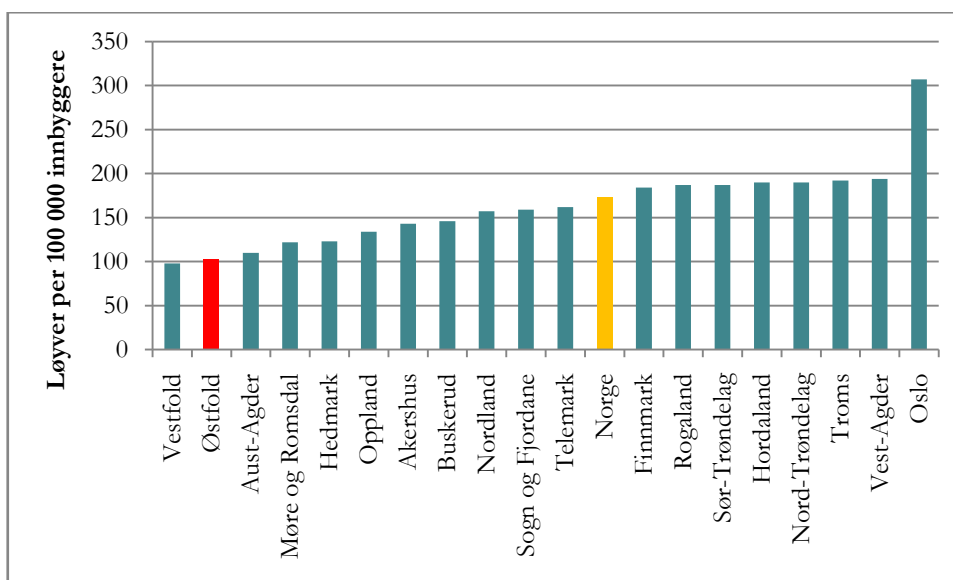
Sammenliknet med situasjonen før anbudsregimet ble innført mener ØKT at de tidligere, da de forhandlet om pris med leverandørene, klarte å forhandle seg fram til priser som lå under dagens prisnivå og de stiller seg tvilende til at anbudsregimet har spart Østfold fylkeskommune for utgifter. Dessuten, fremhever ØKT, sparte man tidligere penger på å koordinere skolekjøring og pasienttransport i og med at koordineringen av begge typer transport lå samme sted (under fylkeskommunen). Tilsvarende gjelder en del kommunale skyssoppdrag.

Når det gjelder miljøaspektet er ØKT først og fremst opptatt av busstransportens bidrag og det er skrevet kontrakt på kjøring av 97 biogassbusser i Nedre Glomma fra

1. juli 2013. Dette vil kunne ha betydning for hvor tilgjengelig biogass vil være i denne regionen, også for drosjenæringen og deres miljøkrav.

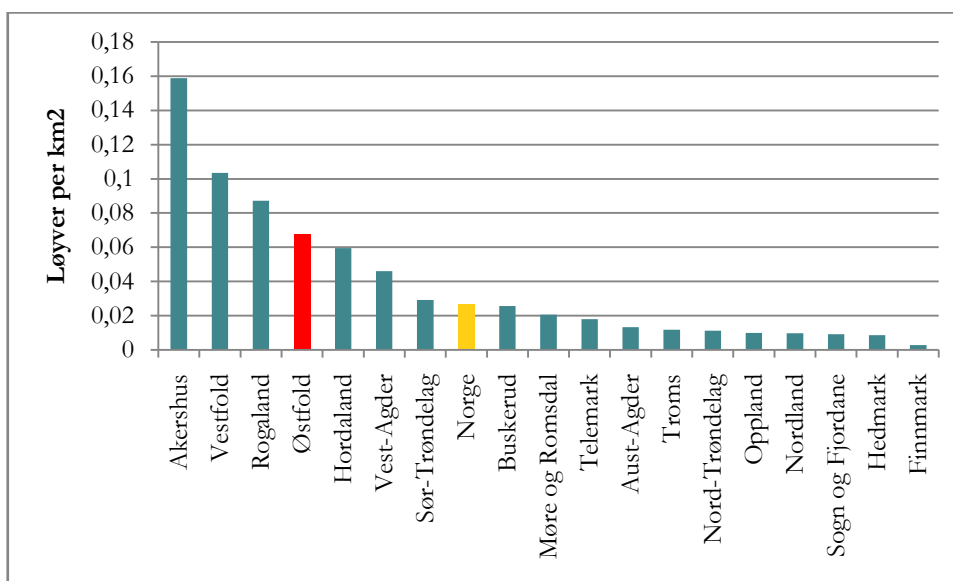
3.3 Løyvetetthet

Ser vi antall løyver i Østfold i forhold til befolkningen ser vi at det er en relativt lav løyvetetthet i Østfold.



Figur 3-1 Drosjeløyver (H + R) per 100 000 innbyggere (2010, SSB).

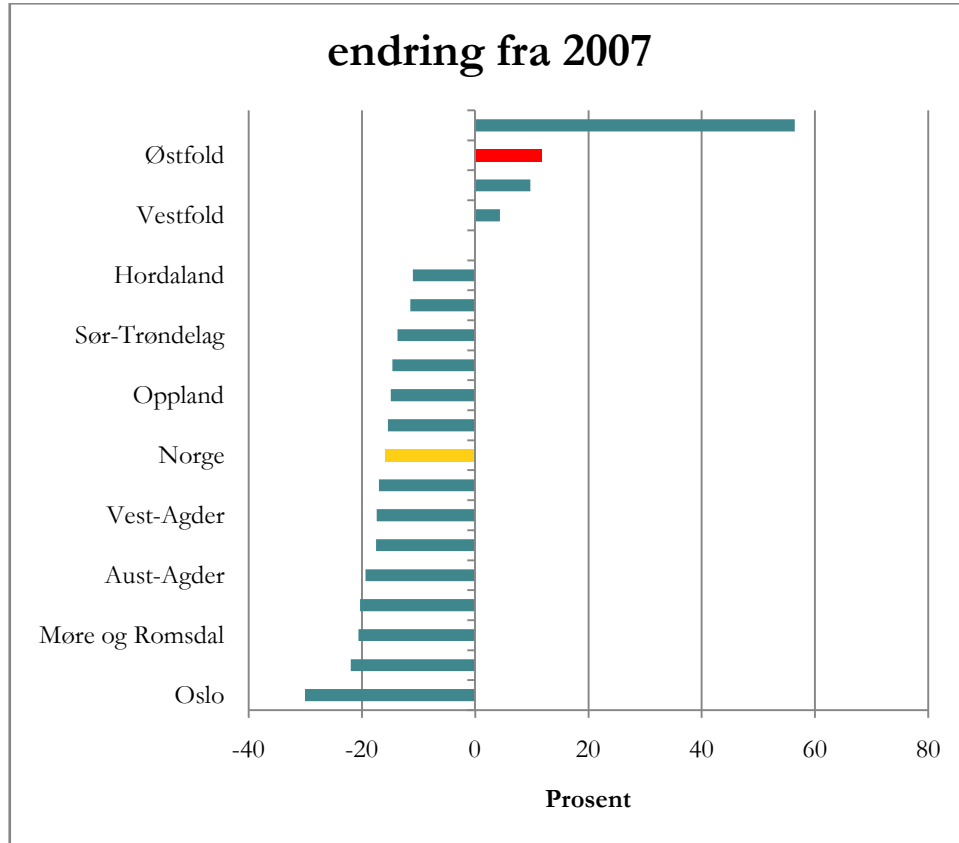
Drosjeløyvetettheten i Østfold er lav sett i forhold til befolkning. Det er bare Vestfold som har en lavere løyvetetthet i Norge. Samtidig er drosjetettheten relativt høy, per arealenheter.



Figur 3-2 Drosjeløyver (H + R) per kvadratkilometer (2010, SSB, Kartverket).

Figur 3-2 viser at det er relativt kort avstand mellom drosjene i Østfold. I figuren er Oslo tatt ut med hensyn til skala, men Osloløyvene er inkludert i landsgjennomsnittet.

Ser vi på utvikling i antall turer har denne vært positiv i Østfold den siste femårsperioden, om vi velger å tro tallene fra SSB.

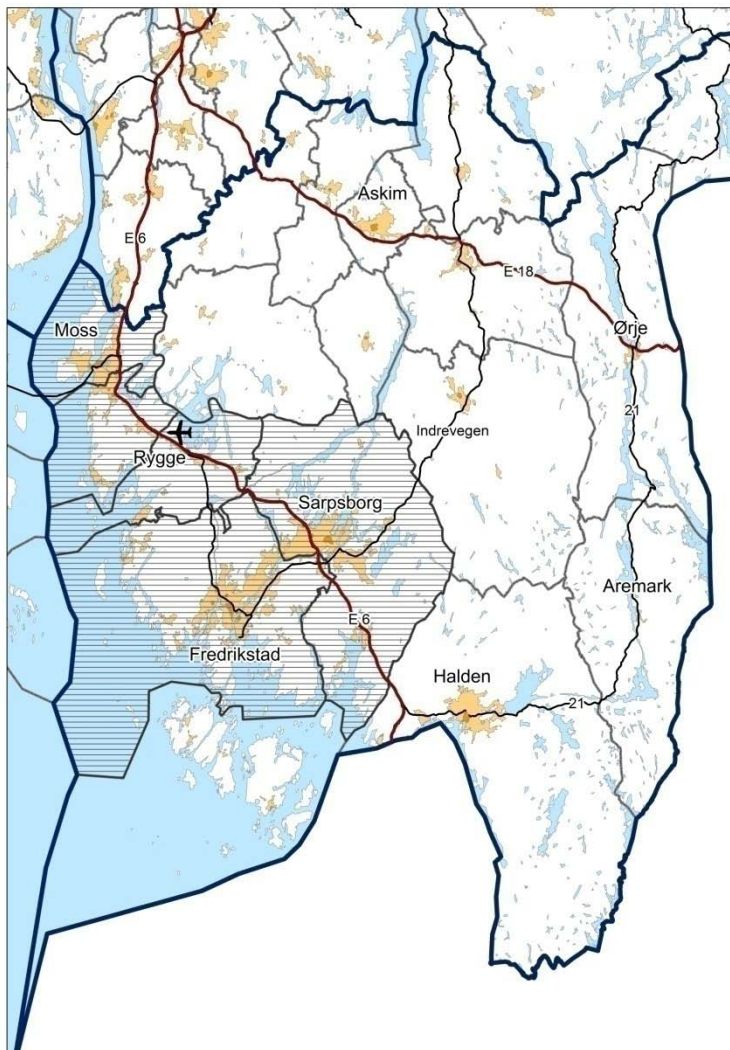


Figur 3-3 endring i drosjeturer turer per innbygger 2007-2011 (SSB).

Figur 3-3 viser prosentvis endring i antall drosjeturer registrert i SSBs statistikk. Den viser at Østfold er et av fire fylker hvor det har vært en økning i perioden.

3.4 Pris og prisregulering

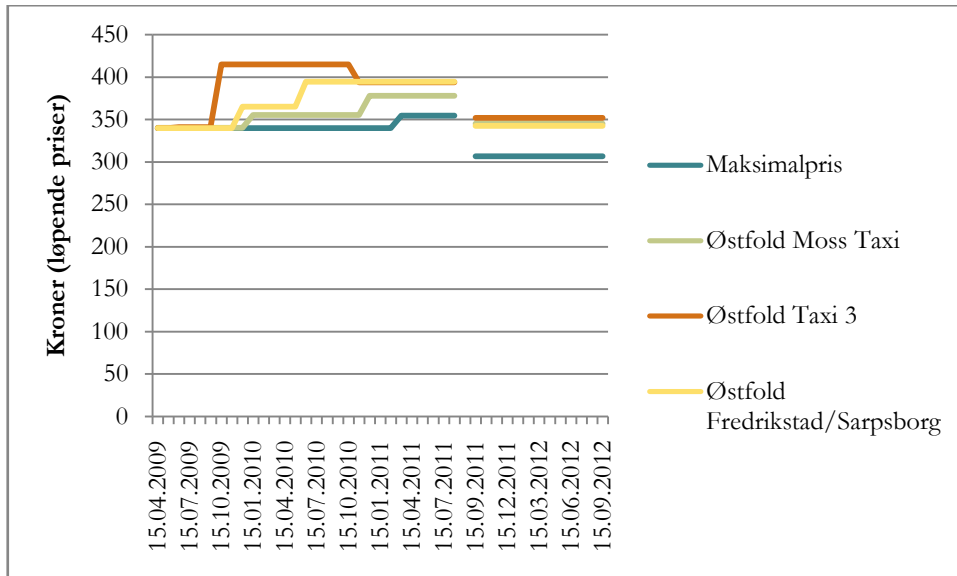
Østfold fylkeskommune er ett kjøreområde, så alle drosjer kan ta kjøring i hele fylket. Det er imidlertid delt i to med hensyn på takster på enkeltreisemarkedene: Et område hvor drosjesentralene selv setter prisene, og et område hvor prisene blir satt gjennom maksimalprisforskriften. Grensene mellom disse områdene følger kommunegrensene, og kommunene med fritak er Fredrikstad, Sarpsborg, Råde, Rygge og Moss. Denne grensen ble trukket etter vedtak fra konkurransetilsynet i 2009.



Kart 3-1 Område med og uten maksimalprisforskrift i Østfold.

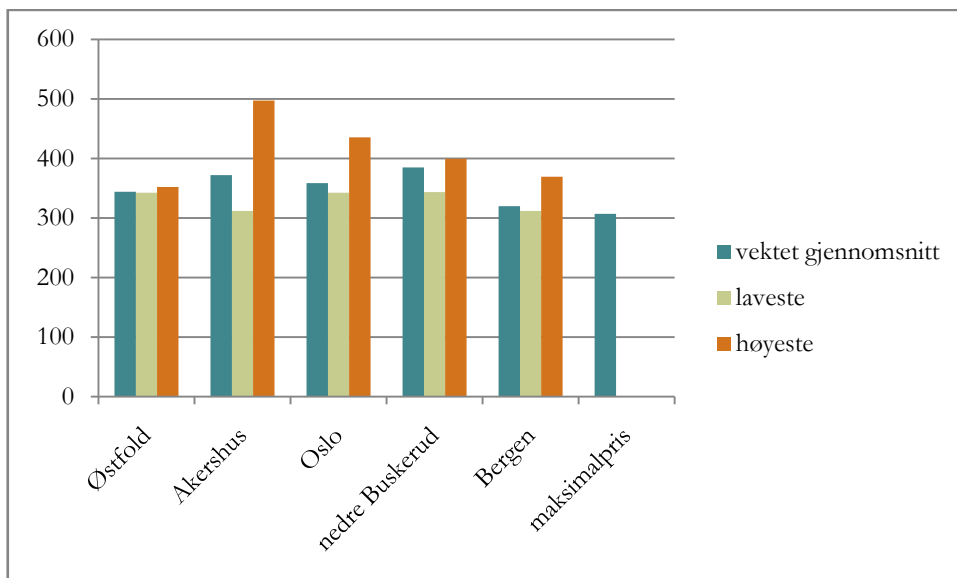
På kart 3.1 er det skraverte området, området med fritak fra maksimalprisforskriften. For drosjer som er stasjonert i området med fritak (skravert område) er det drosjesentralen som setter prisene. Mens drosjene som er stasjonert utenfor dette området er underlagt maksimalprisforskriften.

Den generelle tendensen i områder med fritak fra maksimalprisforskriften er at prisene her blir mer differensierte. I hovedsak virker det å være at prisene på kontraktmarkedene går noe ned, mens prisene på enkeltreisemarkedene går noe opp. Norges Taxiforbund har utarbeidet en referansepris med bakgrunn i publiserte priser på enkeltreisemarkedet. Fra denne prisoversikten ser vi at prisene i området med fritak fra maksimalprisen er høyere enn prisene i området hvor maksimalprisforskriften gjelder også i Østfold. Erfaringer fra ulike områder viser også at det generelt ikke er slik at fri konkurranse i drosjemarkedet gir alle kunder lavere priser, spesielt gjelder dette for enkeltturmarkedet



Figur 3-4 Prisutvikling i Østfold⁴ (Norges Taxiforbund).

Figuren er basert på en referansetur og utregnet av Norges Taxiforbund⁵. Denne turen består av 10km distansetakst, 15 minutter tidstakst + påslag (halv ventetakst og 0,2* minstetakst), denne blir videre vektet gjennom døgnet for å ta inn ulik tidsprofil på prisingen hos sentralene⁶. Fra figuren kan vi se at prisene steg noe i etterkant av at sentralene fikk anledning til å sette egne priser. Mest steg prisene i Taxi3 AS. Etter overgangen til parallelltakst (bruddet i figuren) har prisene i hovedsak blitt veldig like mellom sentralene som setter prisene selv i Østfold, men de ligger mellom 12 og 15 prosent over maksimalprisen. Prisene før og etter overgangen til parallelltakst er ikke sammenlignbare.



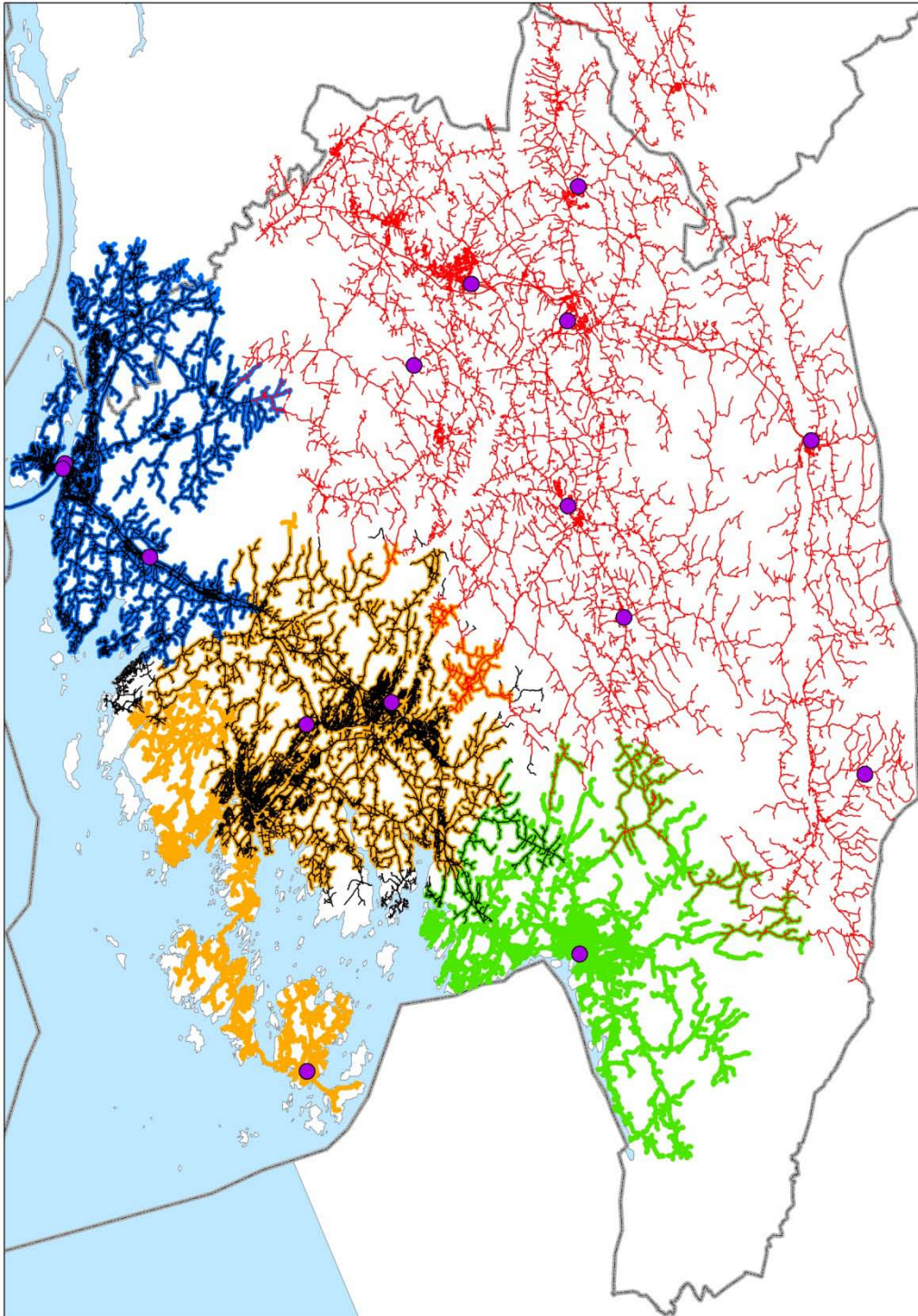
Figur 3-5 Priser i Østfold sammenlignet med et utvalg andre områder med fritak (Norges Taxiforbund, TØI).

⁴ Bruddet i figuren skyldes overgangen til parallelltakst i 01.09.2011.

⁵ Norges Taxiforbund har utarbeidet en nyansert modell for bergening av drosjepriser og oppdaterer databasen jevnlig.

⁶ <http://www.taxiforbundet.no/taxi-fakta/statistikk/indekser/beregnings/>

Figuren viser referanseprisen i utvalgte områder. Det er viktig å merke seg at referanseprisen er vektet slik at den demper de mest ekstreme prisforskjellene. Fra figuren kan vi se at prisene i området med fritak fra maksimalprisen i Østfold er likere mellom sentralene, enn det som er tilfellet i de andre områdene. Vi ser også at prisnivået ikke er veldig høyt. Det finnes enkeltsentraler med lavere pris i Akershus og Bergen, men også sentraler med til dels betydelig høyere priser i alle områdene.



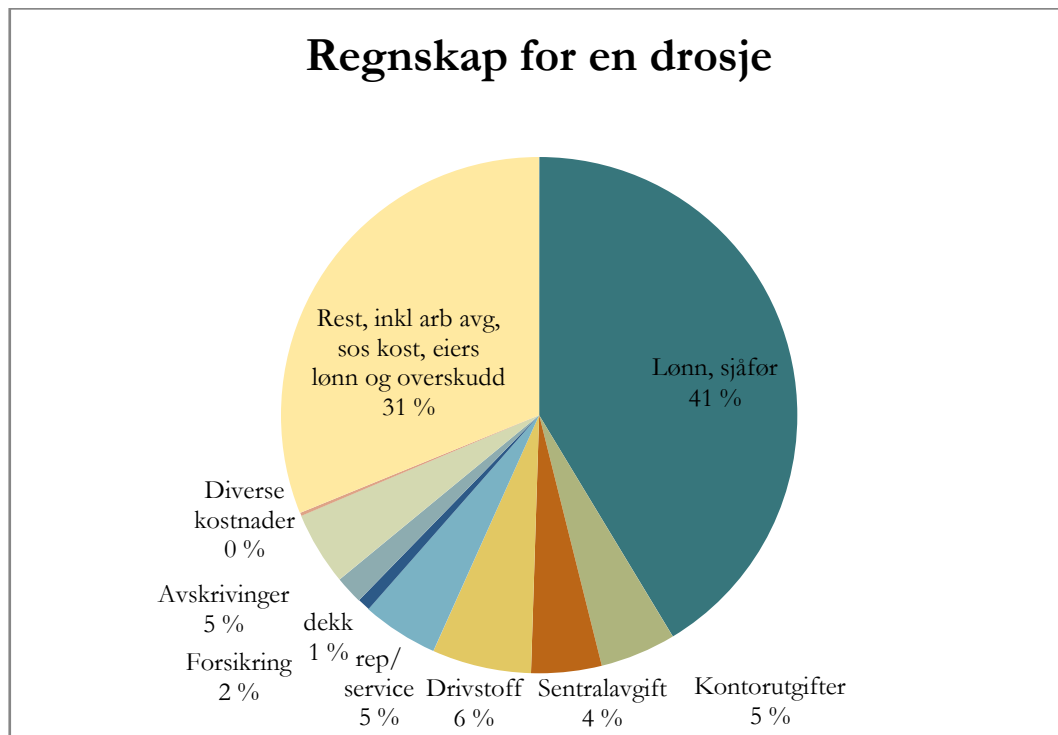
Kart 3-2 De enkelte sentralenes dekningsområde etter stasjoningssted.

Kart 3-2 viser dekningsområdet for de ulike sentralene beregnet ut fra lønnsomme turer. Figuren er konstruert ved å ta utgangspunkt i en forenklet oversikt over stasjoneringstedene for drosjene. Fra disse stasjoneringstedene er det beregnet hvor langt vekk fra dette stasjoneringstedet en drosje kan kjøre for å ta en gjennomsnittstur til å. Kriteriet for at drosjen skal ta turen er at det skal være bedriftsøkonomisk lønnsomt for løyvehaver. Grunnlaget for beregningen er jamførpristur, priset etter maksimalprisforskriften og området er beregnet ut fra strekning på det eksisterende veinettet. Fargene på kartet representerer de ulike sentralenes dekningsområdene. Blått er Moss Taxi AS, svart Taxi3 AS, rødt ØTT, grønt Halden Taxi AS, mens oransje representerer Taxisentralen AS, inkludert Hvaler Taxi AS. Kartet viser at grensene for området med fritak fra maksimalprisen (kart 3.1) er godt sammensvarende med de områdene som ligger innenfor dekningsområdet for to eller flere sentraler. Videre viser kartet at det i også i dagens situasjon er områder hvor det kan være vanskelig å få drosjedekning på bedriftsøkonomisk grunnlag.

3.5 Drosjeøkonomi i Østfold

Det er stor variasjon i omsetningen mellom drosjene i Østfold. I hovedsak skyldes det ulik innsats fra de ulike løyvehaverne, men det er også variasjon mellom løyvehaverne i hvilke markeder de har kontrakter for å kjøre i, og hvor mye kjøring det er i det aktuelle området.

Den klart største utgiften for en drosjeeier er utgifter til å ha en sjåfør til de skiftene som drosjeeieren ikke kjører selv.

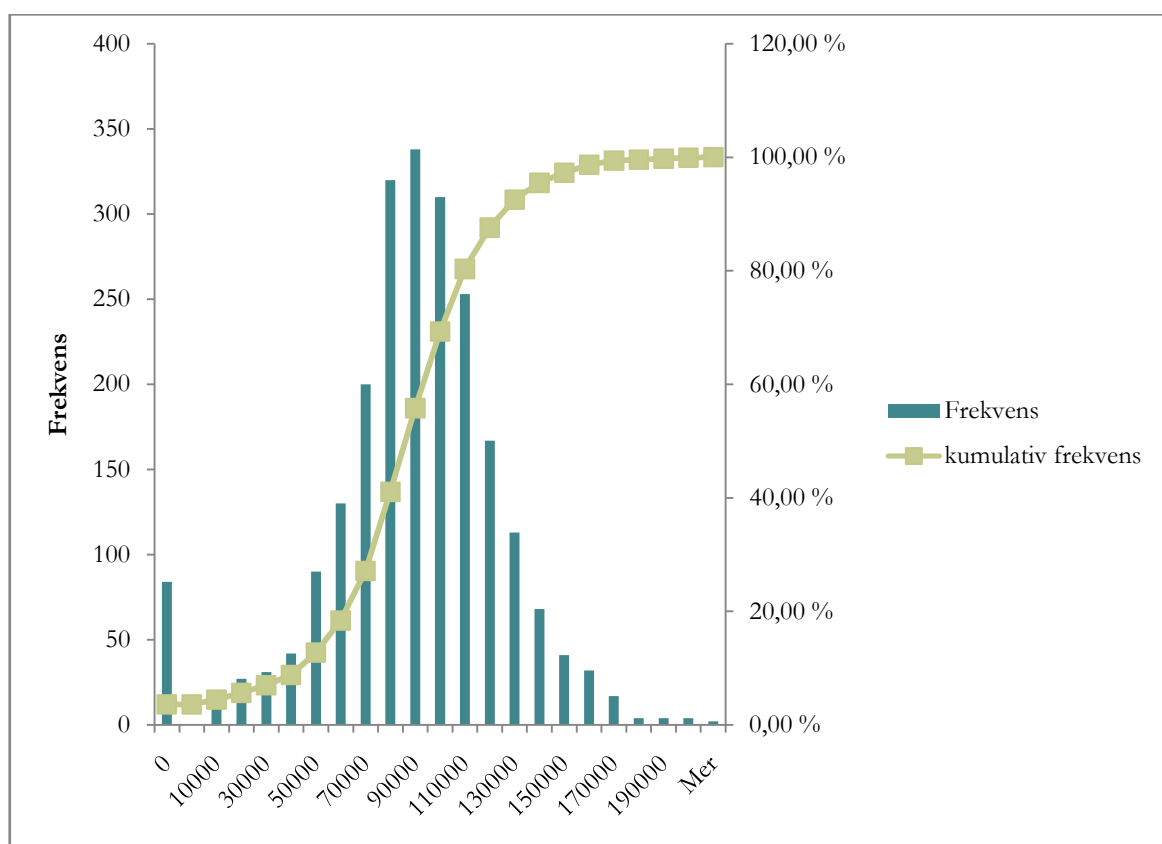


Figur 3-6 Regnskap for en drosje

Figur 3-6 er basert på faktiske tall fra drosjeregnskaper i Østfold. Den viser omsetningen for en bil som kjører litt i overkant av gjennomsnittet for Østfold. Denne bilen sysselsetter mellom to og tre personer. Fra figuren ser vi at utgifter til sjåfør utgjør om lag 41 prosent av omsetningen for bilen. Videre utgjør restposten, som inkluderer, arbeidsgiferavgift, sosiale kostnader, lønn til eier og overskudd fra sjåførenes kjøring 31 prosent av omsetningen. Til slutt utgjør utgifter som ikke er direkte personalrelaterte om lag 28 prosent av omsetningen. Fordelingen av disse utgiftene vil variere noe fra bil til bil, men hovedbildet er det samme. Der hvor eier kjører alene, vil andelen av omsetningen være høyere, men totalomsetningen lavere.

Omsetningen per oppsatt time for en slik bil ligger på ca 250 kroner.

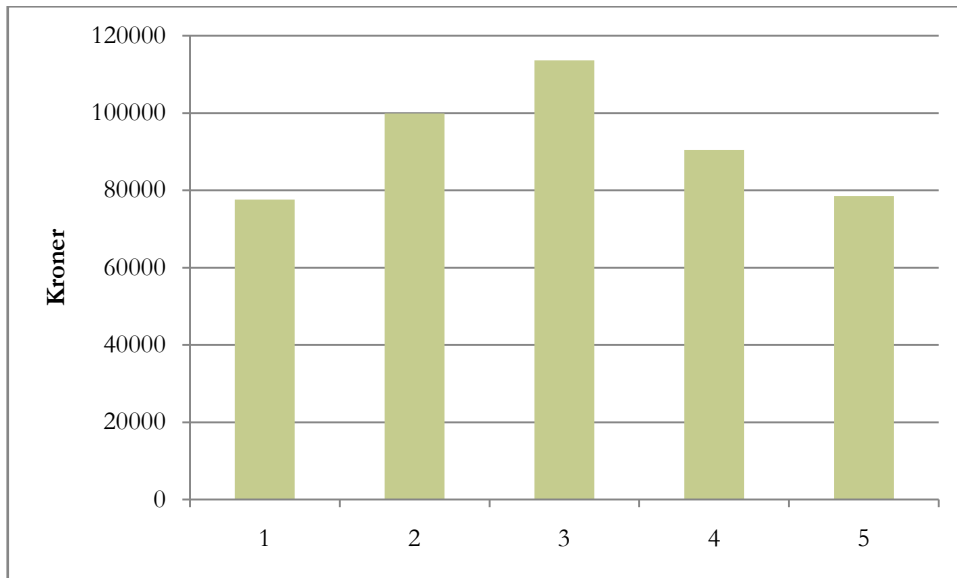
Det er også stor variasjon mellom løyvehaverne i hvor mye de kjører, og dermed hvor mye omsetning som det blir på bilen.



Figur 3-7 Frekvensfordeling av omsetning per bilmåned i Østfold 2011-12.

Figur 3-7 er viser fordelingen av omsetningen fra om lag 2250 bilmåneder i Østfold i perioden 2011 til 2012. Søylene i figuren viser hvor mange bilmåneder som var innenfor det gitte omsetningsrommet. En bilmåned er omsetningen for en bil en måned, slik at en bil i drift i 12 måneder utgjør 12 bilmåneder. Fra figuren kan vi lese at den vanligste omsetningen for en drosje i Østfold er på i underkant av 90 000 kroner per måned. Figuren viser også at det i løpet av et vanlig år er en god del biler som står uten omsetning i en eller flere måneder. Dette kan være fordi bilen er tatt ut av drift, eller at løyvet ikke har vært besatt deler av året. Den gjennomgående streken viser hvor stor andel (høyre akse) av bilmånedene som har opp til den gitte omsetningen. For eksempel har 80 prosent av bilmånedene i utvalget en omsetning på 110 000 eller lavere.

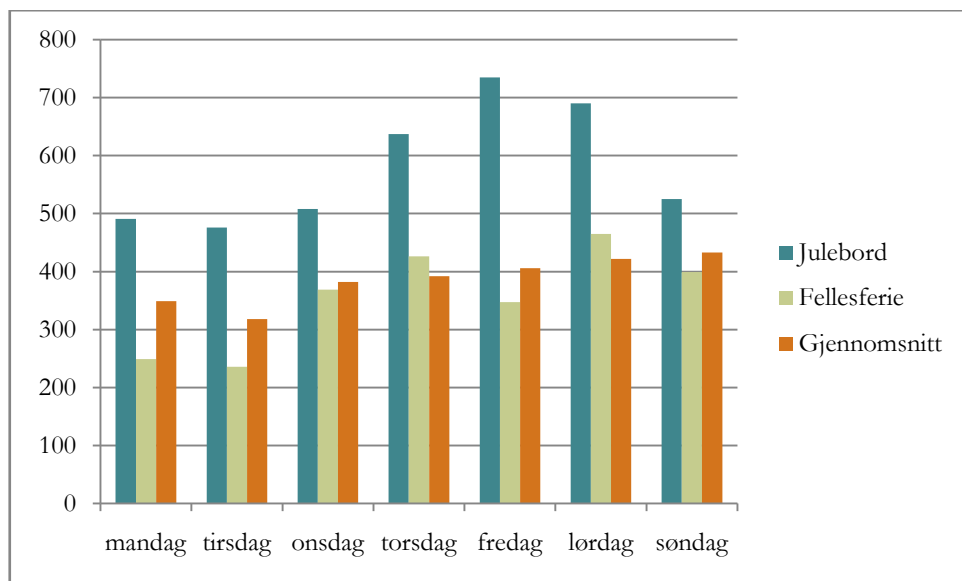
I tillegg til store variasjoner mellom bilene, internt på sentralene er det i Østfolds tilfelle relativt stor variasjon på gjennomsnittsomsetningen mellom sentralene.



Figur 3-8 Gjennomsnittsomsetning for drosjer tilknyttet sentralene i Østfold (alle løyver, anonymisert).

Figur 3-8 viser gjennomsnittlig omsetning per bil per måned for biler tilknyttet de ulike sentralene i Østfold (både hoved- og reserveløyver). Verdiene er i kroner. Sentralene har av ulike årsaker ikke levert tall for en helt overlappende tidsperiode. Derfor har vi korrigert gjennomsnittet mot et snitt i perioden september 2011-august 2012 med utgangspunkt i månedlige variasjoner. Fra figuren kan vi lese at omsetningen per bil per måned varierer mellom sentralene i Østfold. Fra å være blant de høyeste i landet, til litt under landsgjennomsnittet. Ut fra empiriske erfaringer forventer vi å finne høyere omsetning per løyve i større byområder. Til sammenlikning var gjennomsnittlig omsetning per løyve i Trondheim (både hoved- og reserveløyver i 2011 ca 84 000 kroner (Aarhaug mfl. 2012)).

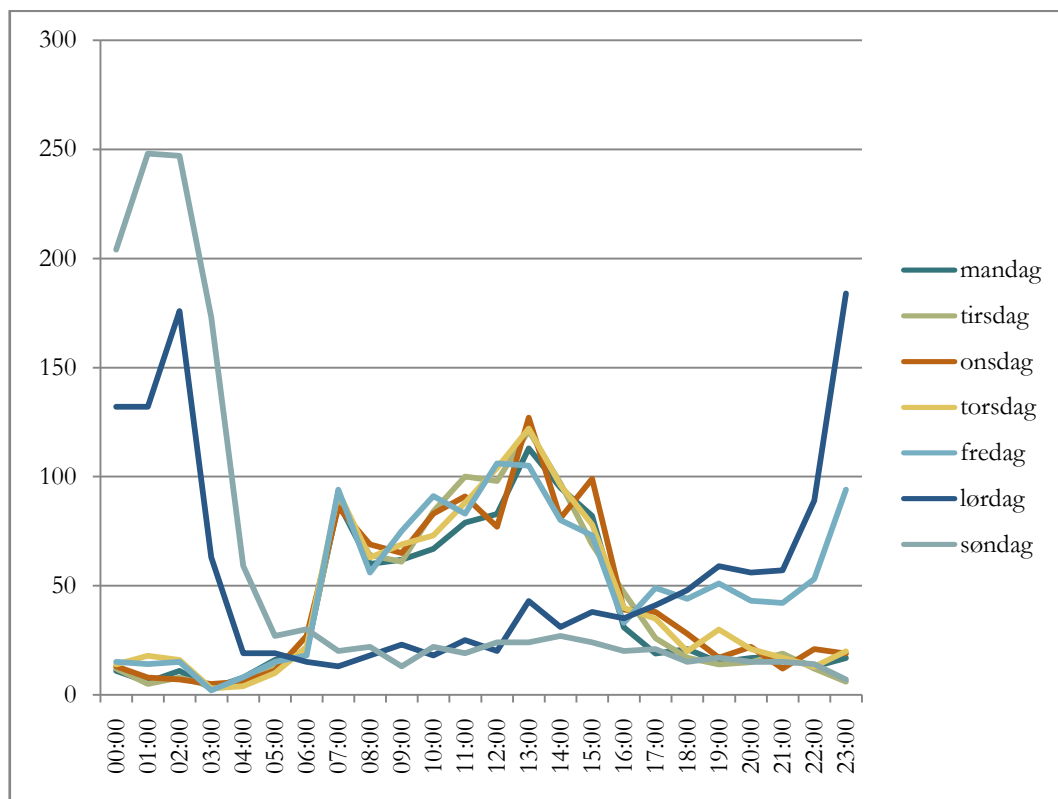
Bakgrunnen for at det er nødvendig med en korreksjon av omsetningen på månedsnivå er at det er store sesongvariasjoner i drosjedriften.



Figur 3-9 sesongvariasjon i drosjedrift (Halden Taxi AS).

Figur 3-9 viser tydelige sesongvariasjoner. Høysesongen for drosjedrift er desember måned, med julebordssesongen. Lavperioden er fellesferien. Dette slår ikke like sterkt ut i ytre Østfold som i mange andre deler av landet, da det er en god del ferie og hyttetraffic på sommeren.

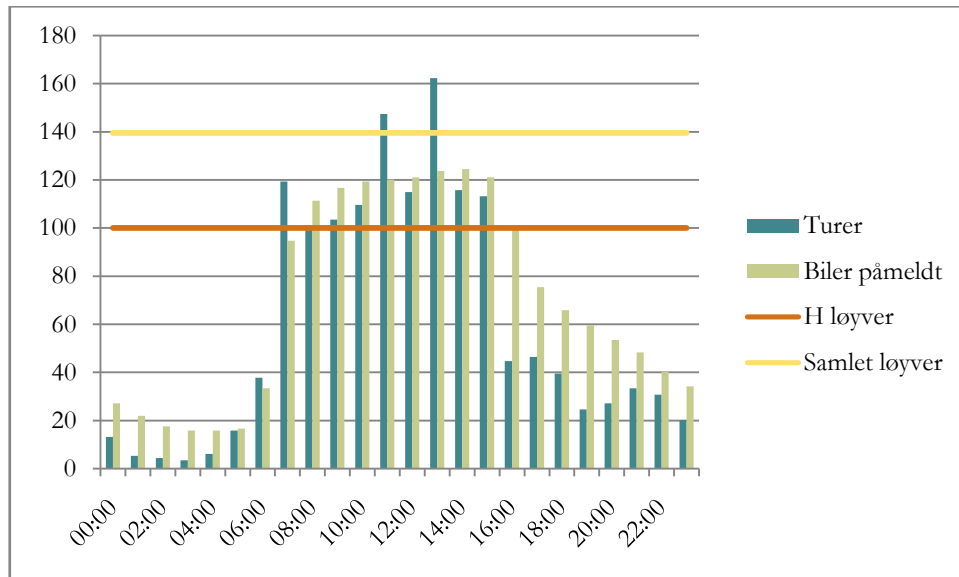
Det er også store variasjoner gjennom driftsdøgnet og driftsuka.



Figur 3-10 Antall turer per time gjennom en typisk uke. (uke 41, 2012, Taxisentralen AS).

Figuren viser at det er klart flest drosjeturer per time natt til lørdag og natt til søndag. Til gjengjeld er det lite kjøring på dagtid i helga. I arbeidsuka er det en klar topp i kjøringa rundt kl 07 om morgenen og mellom klokken 12 og 16 på ettermiddagen. Mellom klokken 18 og 05 er det lite kjøring på hverdagene. Dette er helt på linje med det vi finner andre steder i Norge.

En stor utfordring for enkelte sentraler ligger i å håndtere disse trafikktoppene.



Figur 3-11 Kapasitet og turer for en sammensatt sentral i Østfold⁷.

I figur 3-11 viser de mørkegrønne søylene, hvor mange turer som blir avvirket den aktuelle timen, den lysegrønne fargen viser hvor mange biler som er pålogget systemet, dette inkluderer også biler som er satt på pause. Den røde linja viser hvor mange hovedløyver som er tilknyttet sentralen og den gule hvor mange biler sentralen har i sitt system, inkludert reservebiler. Figuren viser at det om natta er flere biler tilgjengelig enn det er turer, de fleste timene. Dette endres på morgenen, hvor det er flere turer enn det er biler. Tilsvarende situasjon finner også sted i forbindelse med høytrafikkperiodene midt på dagen. Utover ettermiddagen er det igjen flere biler tilgjengelig enn det er turer. Disse dataene kan være en indikasjon på at det er en utfordring for sentralen å få ut biler til å ta trafikktoppene, særlig om morgenen. Samtidig må vi huske at det er vanlig at en bil kan kjøre mer enn en tur per time. Slik at det ut i fra denne figuren virker å være tilstrekkelig kapasitet til å møte etterspørselen. Det kan også hende at morgenturene i gjennomsnitt er kortere, eller innenfor et mindre geografisk område, enn dem man har ellers om dagen (for eksempel på grunn av fravær av langturer og mer sentrumsbasert trafikk), slik at fri kapasiteten kan være omtrent på samme nivå om morgenen som ellers om dagen.

⁷ Figuren er laget med data fra flere sentraler i Østfold, disse er summert og indeksert slik at antall hovedløyver er satt lik hundre.

4 Miljø – hvilke alternativer finnes

Definisjoner av hva en miljøbil egentlig er varierer mellom forskjellige land. I Norge finnes ikke noen offisiell definisjon, og begrepet miljøbil blir brukt med forskjellig innhold i forskjellige sammenhenger. Her fokuserer vi på miljøegenskaper i form av klimagasser og lokalt helseskadelige avgassutslipp i et livsløpsperspektiv.

Vurderinger av status og fremtidsutsikter for biler med alternativ miljøvennlig teknologi foretatt av California Air Resources Board i 2007 viser at hybridbiler generelt per dagens dato ligger foran andre teknologiske muligheter med hensyn til kommersiell produksjon. Vurderingen indikerer også at ladbare hybridbiler står foran et gjennombrudd. Elbiler har kommet lengre enn det ble forespeilet i 2007. I Norge er elbiler særlig attraktive. Dette er på grunn av fritak for skatter og avgifter og insentiver i form av fri parkering og adgang til kollektivfelt et konkurransedyktig alternativ for deler av markedet for biler.

Bi-fuel biler med biogass eller naturgass (metan) som drivstoff har den fordel at de har lave utslipp av lokalt helseskadelige avgasser, og at biogass kan betraktes som et klimanøytralt drivstoff.

Dette kapitlet er basert på Hagman og Aarhaug (2013).

4.1 Kortreiste drivstoffer og energi i Østfold

I Østfold kommune finnes produksjon av biogass og etanol. Hurtiglådestasjoner for elbiler er under etablering. Biogass, etanol og elektrisk energi representerer derfor kortreist energi og lokale resurser i Østfold. Bruk av lokale resurser har synergieffekter i fylket og er å foretrekke fremfor langreist energi og importerte resurser. Biogass, etanol, elektrisk energi og energieffektivitet blir vurdert som de mest aktuelle mulighetene for miljødrosjer i Østfold.

Biogass

FREVAR vil i henhold til egne planer i 2013 kunne produsere ca 4.5 millioner m³ biogass (metan) fra sitt anlegg utenfor Fredrikstad. Oppgradert biogass i form av metangass vil da være et kortreist og tilnærmet klimanøytralt drivstoff som kan brukes i Østfold. Østfold fylkeskommune setter i drift ca 100 gassbusser med biogass som drivstoff i Nedre Glomma.

Etanol

Borregård i Sarpsborg produserer ved hjelp av avanserte prosesser etanol fra norsk skog. Etanol i form av E85 er et drivstoff som kan brukes i lett modifiserte bensinmotorer. ED 95 er et drivstoff som kan brukes i modifiserte dieselmotorer.

ASKO i Vestby har begynt en satsing på varetransport med etanol fra Borregård i form av drivstoffet ED 95.

Elektrisk energi

I Norge er stort sett all elektrisk energi ”karbonfri” og produsert av vannkraft. Hurtigladdestasjoner for elbiler er under etablering i Østfold. I Vestby ble høsten 2012 en avansert hurtigladdestasjon med 6 tilkoblingsmuligheter satt opp som en del av "Ishavsveien". Hurtigladdingsmulighet vurderes å være en forutsetning for rasjonell bruk av elbiler som drosjer.

4.2 Teknologi

Elbiler

Norge er et av de land i verden som har flest elbiler per innbygger. Store deler av et profesjonelt bilmarked, med biler som kun trenger kort kjørelengde, kan dekkes av elbiler. Elbiler kan være et naturlig og rasjonelt andrevalg av bil for husholdninger med flere biler.

Elbiler med elektriske batterier er, og har tradisjonelt vært, belastet med begrensninger i ytelse og kjørelengde i forhold til konvensjonelle biler. Batteriene kan kun lagre en begrenset mengde energi, og lang tid for lading gjør at det ikke er enkelt å fylle ny energi på bilen for å utvide kjørelengden. Jo tyngre en elbil er jo mer batterikapasitet vil den trenge, og tyngden av batteriene i seg selv vil medføre behov for ytterligere batterikapasitet. Utvikling av ny batteriteknologi er dog inne i en spennende fase. Bedre ytelse, lavere pris kombinert med lavere vekt er forventet.

Utfordringer er at elbiler er små og at de store bilprodusentene, med noen unntak, foreløpig ikke har satsset på serieproduksjon i stor skala av elbiler. Elbiler blir i dag produsert i små serier. De små seriene gjør at produksjonskostnadene og til noen grad også kostnadene for kjøp av elbiler er relativt høye i forhold til masseproduserte kjøretøy.

Interesseorganisasjoner for elbiler og miljøorganisasjoner arbeider effektivt mot både lokale og nasjonale myndigheter for å få tilrettelagt forholdene best mulig for elbiler.

Den største fordelen med elbiler er at de er energieffektive ”Tank(batteri) to Wheel”. Ladning kan med fordel foregå i eierens garasje i løpet av natten. Hvis det ikke finnes en utbygget infrastruktur for ladning og hurtigladdning kan elbiler brukes for klart spesifiserte oppgaver. Med en utbygget infrastruktur for ladning fra støpsler med normal 220 V strømforsyning, utvides bruksområdet til lengre pendling til og fra for eksempel arbeidsplassen. Med spesielle hurtigladdestasjoner økes elbilenes bruksområder. Med hurtigladdestasjoner kan elbilene dekke areal med en radius tilsvarende elbilens rekkevidde.

Elbiler har forutsetninger for å tilby den samme komfort som tilsvarende store konvensjonelle biler. Motorstøyen er normalt lavere enn i biler med forbrenningsmotor og ikke noe problem for elbiler.

Miljøpåvirkning

Elbiler med batterier for energilagring og elektrisk fremdrift er nullutslippsbiler, og selve kjøringen bidrar normalt verken til lokal forurensing eller global oppvarming. Hvis man ser bort fra eventuelle kjøle- og varmesystemer med karbonbaserte energibærere er elbiler ekte nullutslippsbiler "Tank to Wheel" når de kjører i trafikken. Elbiler oppfyller tre viktige kriterier for miljøbiler:

- De har null utslipp av lokalt forurensende avgasser
- De har null utslipp av klimagasser
- De har lavt forbruk av energi.

I vinterlandet Norge er det et problem at batteriene ikke er godt egnet for å drive et varmeapparat, og følgelig utstyres de miljøvennlige bilene ofte med brennere, som med fossile eller biologisk baserte drivstoffer skaffer varme og slipper ut fossil eller eventuelt klimanøytral CO₂.

I et livsløpsperspektiv kan den elektriske energien som brukes i elbilene enten komme fra fornybare og rene energikilder som vannkraft eller fra produksjon av elektrisk kraft som både gir lokale forurensninger og utslipp av klimagasser. I et livsløpsperspektiv kan en elbil derfor være bedre, men også dårligere enn biler som bruker fossil bensin eller diesel.

Elbilmodeller

Mulige elbilmodeller som drosjer inkluderer

- Mitsubishi MIEV, (produseres også av Peugeot og Citroen,)
- Nissan Leaf (mest solgte småbil i 2012)
- Tesla S (kommer)

Hybridbiler og ladbare hybridbiler

Toyota var først med hybridbilen Prius. Toyota Prius ble gjennombruddet for hybrid fremdrift og blir nå masseprodusert i kommersielt omfang. Toyota Prius har en bensinmotor, ladbare batterier og en kraftig elektrisk motor. Den elektriske motoren og bensinmotoren kontrolleres og styres av et energistyringssystem (dataprogram) som sørger for optimalt forbruk og lave avgassutslipp.

Honda Insight og Civic Hybrid var to biler med en noe enklere og mindre kostbar hybrid fremdrift. Enklere former for hybrid fremdrift, som kan spare 5-20 prosent drivstoff tilbys etter hvert som et alternativ av flere store bilprodusentene som Peugeot, Mercedes, BMW med flere.

Hybrid fremdrift er energiøkonomisk og hensiktsmessig ved bykjøring. Kommersielt konkurransedyktig og miljøvennlig hybridteknologi vil ta markedsdeler i et fritt marked. Energiøkonomiske hybridbiler forventes å få et større salg med økt fokus på global oppvarming og med stigende priser på energi og drivstoff. Toyota sier at alle deres biler uansett teknologi og drivstoff vil få hybrid drift (Hirose 2011).

Det finnes to konsepter for biler som skal lades fra nettet og kjøres med elektrisk fremdrift. Elbiler er det første, mest energieffektive alternativet, og som med norsk vannkraft som energikilde i et livsløpsperspektiv ikke gir utslipp av klimagasser. Et

annet alternativ er biler som kjøres på elektrisk energi, men som også har en forbrenningsmotor og i tillegg til strøm bruker et mer praktisk drivstoff som energibærer.

Ladbare hybridbiler blir i flere rapporter og analyser internasjonalt vurdert som en konkurransedyktig og fleksibel form for elektrisk fremdrift i biler (Kendell, G 2008). For USA blir gradvis innføring av ladbare hybridbiler vurdert som det mest hensiktsmessige for reduksjon av energiforbruk og reduksjon av klimapåvirkning (University of Indiana 2011).

Sammenlignet med vanlige biler som bruker fossilt drivstoff har ladbare hybridbiler et sparepotensial på cirka 2/3 av disse kjøretøyenes forbruk, avhengig av batteristørrelse. De har et forventet utslipp på under 60g CO₂ per km. Samtidig har ikke ladbare hybridbiler de ulempene som vanlige elbiler har, i form av begrenset kjørelengde på strøm mellom hver lading.

Den største fordelen med ladbare hybridbiler er at de er uavhengig av en ny infrastruktur for lading av batterier. Lading kan med fordel foregå i eierens garasje i løpet av natten. Hvis det ikke finnes en utbygget infrastruktur går bilen likevel som en bra og relativt energieffektiv hybridbil til neste gang det er praktisk mulig å koble den til strømmettet.

Ladbare hybridbiler har lavt støynivå, dels på grunn av elektrisk fremdrift og dels fordi forbrenningsmotorene kan kjøres med optimal arbeidsbelastning. Batteriprodusenter utvikler egne batterityper for hybridbiler som gir muligheter for god funksjon kombinert med høy ytelse. Ladbare hybridbiler vil normalt være litt tyngre enn hybridbiler og tyngre enn tilsvarende bensin- og dieslbiler. Lastevolumet er normalt noe mindre enn for hybridbiler da det må skapes større plass for batterier. Øvrige bruksegenskaper er som for tilsvarende bensin- og dieslbiler.

Ladbare hybridbiler beholder alle komponenter i et fremdriftsystem for hybridbiler, men i tillegg må de ha utvidet batterikapasitet. Den utvidede batterikapasiteten vil være på 5-16 kWh og gir ladbare hybridbiler en merkostnad på 20 000,- til 60 000,- kroner i forhold til hybridbiler.

Elbiler og ladbare hybridbiler har i 2012 en noe umoden og kostbar batteriteknologi.

Hybridmodeller

Mulige hybrid- og ladbare hybridmodeller som drosjer inkluderer:

- Toyota (Særlig Prius +7) men Toyota og Lexus har flere aktuelle modeller
- Honda (Insight og Civic)
- Opel (Ampera)
- Volvo (V60 – ladbar hybrid)

I tillegg finnes flere BMW og Mercedesmodeller, men disse er foreløpig i liten grad tilstede i det norske markedet.

Biogassbiler

Flere bilmodeller som kan bruke både bensin og metangass (biogass eller naturgass). Biler med metan som drivstoff kan oppnå høye poeng i EcoTesten da metan gir 25 prosent lavere utslipp av CO₂ per energienhet enn diesel og bensin. I tillegg har

metan ved forbrenning et stort potensial for lave utslipp av helseskadelige avgasser. BiFuel biler, som kan bruke både metangass og bensin som drivstoff, får høye poeng i FIA-ADACs EcoTest.

De fremste fordelene med metan fra naturgass og biogass er at metan ved forbrenning per energienhet gir ca 25% lavere utslipp av CO₂ enn bensin og diesel. Metan som drivstoff i forbrenningsmotorer har også meget gode forutsetninger for å gi meget lave utslipp av helseskadelige avgasser (PM og NO_x). Ulemper med metan er at av naturgass og skifergass ved forbrenning gir utslipp av klimagasser og bidrar til global oppvarming. En annen ulempe er at metan på samme måte som hydrogen for alle praktiske formål er en gass og at gasser er mer krevende å oppbevare enn energibærere som er flytende ved normale temperaturer.

I forhold til Hydrogenbiler vil Hybridbiler med fremtidige direkteinnspøytede metanmotor og homogen forbrenning kunne gi lik eller noe høyere virkningsgrad og reduserte utslipp av CO₂ (Well to Wheel). Forutsetningen er at man i begge tilfeller utgår fra metan som energikilde. Er det i tillegg mulig å lade fremtidens Metanhybridbiler med fornybar strøm er kan klimabelastningen ytterligere reduseres.

Bruk av metan som drivstoff er i sterk vekst og det amerikanske Pike Research har publisert en prognose som angir at antallet kjøretøy metan som drivstoff i USA (Naturgasskjøretøy) vil øke med ca 10 prosent per år fra 2012 til 2019.

Gassbilmodeller

Gassbiler finnes i begrenset grad på det norske markedet i dag, men både Honda, Volkswagen, Mercedes og Opel produserer biler som kan kjøre på metan og bensin.

E85-biler

Biler, som blir produsert for å kunne bruke drivstoffer basert på biomasse som for eksempel, etanol, metanol, biogass eller dieseldrivstoffer fra biomasse kan være helt vanlige biler, eller det kan være biler som må tilpasses spesielle drivstoff. Alle dieserbiler går utmerket på syntetisk diesel fra biomasse. Utslippene fra biler som bruker drivstoffer fra biomasse er mer eller mindre miljøvennlige avhengig av hvor godt motoren i bilen forbrenner drivstoffet.

Flexi-fuel - E85 biler er tilpasset for innblanding av alle konsentrasjoner (fra 0 til 85 prosent) av etanol i fossil bensin. Flexi-fuel - E85 biler har stort sett de samme utslippene av avgasser som med fossil bensin. Forskjellen er at den CO₂ som kommer fra biomasse i stor grad kan betegnes som klimanøytral. Bruk av alle biodrivstoff kan gi en klimaeffekt. Forutsetningen er at bruken av drivstoff basert på biomasse reduserer bruken av fossil energi.

I Sverige var det i noen år stor interesse for E85 biler. Volvo, SAAB og Ford leverte slike biler og det ble etter pålegg satt opp en mengde pumper for E85. Interessen er i 2012 klart synkende og vi er i tvil om å anbefale E85 biler som drosjer. Etanol ED 95 for Scantias tunge kjøretøy med dieselmotor er etter vår vurdering en bedre utnyttelse av etanol enn E85 biler.

Brenselcelle- og hydrogenbiler

En sammenstilling av intervjuer med ledende bilprodusenter og flere energiselskaper i 2010 gir den godt begrunnede vurderingen at brenselcellebiler og tunge kjøretøy med brenselceller kan bli konkurransedyktige og klare seg uten subsidier i 2025 (Car manufacturers mfl. 2010). Sammenstillingen er utført av McKinzie&Company og vurderingene omfatter i tillegg til brenselcellebiler og hydrogen også ladbare biler med elektrisk fremdrift. Rapporten forutsetter at utslipp av CO₂ fra veitransport i Europa skal være i samsvar med EUs mål må reduseres med 95 prosent frem mot 2050.

Hva som er teknisk mulig er ofte ikke det samme som hva som er sannsynlig på kort sikt. Brenselcellenes kostnader, levetid og toleranse for kulde er de store utfordringene for brenselcellebiler.

Mercedes, Hyundai i, Toyota og Honda har presentert brenselcellebiler for spesielle brukere og planlegger begrenset markedsintroduksjon i 2015. For Østfold finnes ikke planer for infrastruktur for hydrogen og brenselcellebiler vurderes i 2012 ikke som et aktuelt alternativ for drosjenæringen.

4.3 Miljøpåvirkning fra biler i ordinær drift

Hvilke miljøkrav som skal stilles til nye biler er et vanskelig spørsmål. Hvilke krav som skal stilles og hva som vil være et enkelt og praktisk anvendelig system for konsumenter og internasjonale produsenter av biler kan synes enkelt men er et omfattende og komplekst spørsmål (Hagman og Selvig, 2007). En konklusjon er at miljøkrav til biler bør være teknologinøytrale og ikke favorisere spesielle bilteknologier eller spesielle drivstoff. Det er selve miljøpåvirkningen som bør premieres eller bestraffes. To sentrale krav er:

- Lave og godt definerte utslipp av helseskadelige stoffer som partikler (PM₁₀) og nitrogenoksider (NO_x)
- Lave utslipp av klimagassen CO₂

Problemet er hvordan vi skal vekte de to helt forskjellige miljøegenskapene, og hvordan vi skal sette sammen et avgiftsregime som stimulerer til å kjøpe de biler vi virkelig vil ha i Norge. Samtidig må vi ta i betraktning at avgifter på biler og drivstoff er og har vært en viktig del av statens inntekter.

Dieslbiler har tradisjonelt hatt høyere utslipp av NO_x og partikler enn bensinbiler (, men fra 2009 fjerner partikkelfiltre partikler fra dieselavgassene). I tillegg har dieslbiler høyere utslipp av NO_x og CO₂ enn hva som fremkommer av de "snille" testene som brukes for typegodkjenning av nye bilmodeller. Bensinbilene på sin side forurenses også mer enn testene forteller. Spesielt gir rykkete kjøring og kaldstart om vinteren store utslipp. Flere dieslbiler vil gjøre det vanskeligere å overholde grensene for hva som er akseptabel luftkvalitet. Dette er et potensielt problem i Nedre-Glomma, men ikke generelt i Østfold.

I tillegg til utslipp med lokalt helseskadelig effekt, er reduksjon av klimagasser med globale virkninger et prioritert mål. Den CO₂-baserte engangsavgiften for biler er et klimatiltak og bidrar til at biler med lavt utslipp av klimagasser blir foretrukket. Engangsavgiften favoriserer dieslbiler. Dieselmotorer har tradisjonelt hatt høyere

virkningsgrad enn bensinmotorer og utnytter drivstoffet mer effektivt, dieselmotoren lar oss kjøre lenger på hver liter drivstoff. Ulempen er de høyere NO_x-utslippene.

Miljøegenskaper hos biler bør vurderes i et livsløpsperspektiv hvor produksjon, drivstoffkjeder, drift og skroting analyseres. De samlede miljøbelastningene fra biler er avhengig av produksjon, drivstoffproduksjon, drift og skroting med mer. Det er kun ved vurdering i et livsløpsperspektiv som de samlede miljøeffektene av kjøretøyteknologier, kjøretøy og drivstoffer blir synlige. Foreløpig finnes ikke internasjonalt anerkjente og godkjente systemer for livsløpsvurderinger av biler.

Miljøpåvirkning ved drosjekjøring

Miljøpåvirkningen av å kjøre forskjellige typer drosjer kan beregnes i form av avgassutslipp av klimagassen CO₂ og utslipp av de lokalt forurensende avgasskomponentene partikler (PM) og nitrogenoksider NO_x.

Vi har valgt å beregne miljøpåvirkningen fra de mest aktuelle typene av drosjer i Østfold. Vårt utgangspunkt for beregningene er at en drosje kjører 105 000 km per år og at en drosje med dieselmotor bruker 9 000 liter diesel per år. Utslippsfaktorene som er brukt representerer en kombinasjon av by- og landeveiskjøring i nordisk klima. De fleste drosjer er yngre enn tre år og har effektive partikkelfiltre. Utslippene av partikler (PM, Partikulate Matter) er derfor, på samme måte som for en hybrid bensinbil, tilnærmet null. Den miljøpåvirkning fra avgassutslipp som har praktisk betydning kommer fra klimagassen CO₂ og utslipp av nitrogenoksider NO_x. Elbiler forutsettes i begningene å gå på norsk helt fornybar strøm fra norsk vannkraft og derved få null utslipp av alle avgasskomponenter.

Avgassutslipp fra ladbare hybridbiler er ikke estimert i tabellen. Grunnen er at ladbare hybridbiler kan ha alle mulige nivåer av utslipp. Utslippene blir i praksis helt avhengige av hvor ofte de ladbare hybridbilene lades og hvordan de kjøres.

I tabellen nedenfor har vi i tillegg til CO₂ avgassutslipp fra bilen også beregnet klimapåvirkningen i et livsløpsperspektiv.

Tabell:4.1

Biltype	CO ₂ – avgass (g/km)	CO ₂ - Klima-påvirkning (g/km)	Klimapåvirkning per år tonn CO ₂	NO _x avgass (g/km)	NO _x utslipp per år (kg)
Drosje med dieselmotor	225	248	26	0,65	69
Hybrid bensindrosje (Prius +7)	140	155	16	0,01	1
Biogassdrosje	225 ⁸	23	2	0,04 ⁸	4
Elbil	0	0	0	0	0

⁸ Estimert fra eldre målinger av gassbiler

4.4 Oppsummering hva kan og bør fylkeskommunen gjøre?

For å velge hvilken veg (i overført betydning) som passer best for Østfold bør en starte med å se på hvilke mål en ønsker å oppnå. Dette kan gjøres både ved å gjøre endringer internt i drosjenæringen, men også ved å påvirke andre markeder, for eksempel ved å benytte mindre kjøretøy til en gitt transport og å redusere bilavhengigheten i samfunnet generelt. Her kan økt drosjebruk være en del av løsningen.

Det er mange teknologier som er tilgjengelige, det er også mulighet for kortreist drivstoff i Østfold. Hovedutfordringene lokalt er knyttet til NO_xutslipp. Dette kan adresseres både ved å benytte bensinbiler i stedet for diesel og ved å benytte helt elektriske biler.

De juridiske sidene ved å tilby egne miljøøyver er foreløpig ikke avklart. Lovligheten vil antagelig avhenge av utformingen på kriteriene for bruk av slike miljøøyver. Hvis miljøøyver blir tildelt konkurransemessige fordeler framfor andre lovlig kjøretøy vil dette kunne være problematisk. En måte å stimulere er å stille utslippskrav til kjøretøy i anbudskontrakter. Det er imidlertid viktig at disse utformes på en måte som gjør at mer enn én kjøretøystype kan tilfredsstillere disse kravene.

Den generelle tilrådingen er at en ikke innfører egne miljøøyver, men benytter andre virkemidler for å stimulere til en mer miljøvennlig bilpark. Disse bør utformes på en måte som er teknologinøytral. Altså ikke krav om elektrisk bil, men krav om en bil med øvre grense for utslipp av CO₂ og NO_x osv. Det finnes flere alternative teknologier som kan bidra til reduserte utslipp, hvilken, eller hvilke som blir de dominerende blir påvirket av forhold utenfor Østfold fylkeskommunes mandatsområde.

For løyvehaverne virker den viktigste motivasjonen for valg av kjøretøy i tiltagende grad være økonomi. Løyvehaverne velger, i større grad enn tidligere, en bil som har lave kostnader knyttet til seg og så høye som mulige inntektsmuligheter. I tillegg må kjøretøyet oppfylle en del subjektive (og til dels objektive) krav til egnethet. Dette går gjerne på komfort, plass og rekkevidde.

Hvis fylkeskommunen ønsker at det skal gå elbiler i drosjedrift i Østfold, bør den primært bidra med støtte til etablering av hurtigladestasjoner. Ulempen med (dagens) elbiler er først og fremst knyttet til egnethet og rekkevidde. Til nå har det ikke vært mange elbiler som har vært store nok, til å fungere som vanlige drosjer, men dette kommer. Tilsvarende har rekkevidden på elektriske biler i hovedsak vært for kort til at de har kunnet fungere i vanlig drosjedrift. Det er ikke det at en elbil ikke kan kjøre en vanlig drosjetur, det kan den, men en er avhengig av en fulladet elbil for å kunne ta de økonomisk attraktive langturene. Denne begrensningen fører til at inntjeningen på en elbil vanligvis vil være lavere enn inntjeningen på en drosje med andre drivstoff, samtidig har de også betydelig lavere kostnader for kjøret kilometer (se f.eks Aarhaug mfl. 2012). Lønnsomhetsprofilene mellom disse to drivstofftypene vil derfor være ulike i forhold til markeder dominert av forskjellige turtyper, og med et godt tilbud av hurtigladestasjoner vil el-drosjene kunne ha et økonomisk interessant markedssegment i enkelte områder. Rammevilkår som bomstasjoner, fremkommelighet og kjøre- og ståtidsmønstre vil være med på å avgjøre dette, sammen med den teknologiske utviklingen.

5 Senarioer for framtidig regulering

I dette kapitlet presenteres ulike spørsmål knyttet til framtidig regulering av drosjenæringen i Østfold, alternativer for hvordan disse spørsmålene kan adresseres og en sammenlignende vurdering av de ulike alternativene.

Som vist i kapittel 3 har Østfold per i dag relativt få løyver per befolkningsenhet, sammenlignet med resten av landet. Samtidig er den geografiske dekningen relativt høy. Den gjennomsnittlige omsetningen per løyve virker å variere fra god til gjennomsnittlig mellom de ulike sentralene. Samtidig er det viktig å presisere at variasjonen innad i sentralene er betydelig og i mange tilfeller større enn variasjonen mellom sentralene. I tillegg til drosjenæringen i Østfold finnes det en betydelig turbilaktør på kontraktmarkedet, særlig i forbindelse med skolekjøringen. I mange andre fylker i Norge er dette kjøring som drosjene er alene om å kjøre. Inkluderer vi turvognløyvene i vurderingen av samlet antall løyver i Østfold, får vi en løyvetetthet per innbygger som ligger nært opptil det som er gjennomsnittet for landet.

Antall løyver og fordelingen av disse, har en betydning for hvor god drosjedekning det er i fylket. Kort fortalt vil flere aktører med samme dekningsområde kreve flere biler for å oppnå samme biltetthet og derigjennom tilgjengelighet (se for eksempel Arnott, 1996, Larsen og Bekken, 2005 og Cai, 2011). Samtidig vil flere løyver i samme marked medføre en lavere inntjening per løyve, i de fleste situasjoner. Altså blir det en avveining mellom å opprettholde inntjeningen og beholde en tilfredsstillende drosjedekning.

Her beskriver vi enkeltelementer som inngår i en samlet løyvevurdering, først hver for seg, så oppsummerer vi samlet.

5.1 Behovsprøving – vurdering av antall løyver

5.1.1 Fortsette som før

Det er alltid en mulighet å fortsette med samme reguleringsregime som før. I tilfellet Østfold har en, som ett av fire fylker, oppnådd en vekst i antall turer når man sammenligner med 2007 og baserer seg på SSBs statistikk.

Fordelen med å fortsette som før er at dette er etablert praksis som, selv om den er langt i fra perfekt, har gitt delvis ønskede resultater. Ulempen med å fortsette som før er at prosessen for behovsprøving er tungvint og det er uklart i hvilken grad den er gjennomiktig.

Forventede effekter ved å fortsette som før er:

- Svak stigning i antall løyver
- Fortsatt problemer med å få besatt løyver med liten omsetning
- Ingen større endringer verken i enkeltreise eller kontraktmarkedene

- I områder med mange søkere og flere sentraler vil en kunne vente løpende konflikter knyttet til ulik oppfatning av hva som er behovet for drosjeløyver

5.1.2 Strengere regulering

En kan tenke seg en strengere regulering av antallet drosjeløyver, selv om dagens regulering i Østfold, sammenlignet med andre fylker i Norge må sies å være relativt restriktiv. Samtidig er det stor variasjon i lønnsomheten i drosjedriften. Strengere regulering kan være i form av absolutte tak på antall løyver i enkelte områder.

Fordelen med dette er enklere administrasjon. Løyvemyndighetene kan se bort i fra ønsker om å øke antall løyver i området. Ulempen er at en sementerer dagens situasjon med de negative konsekvensene som vanligvis følger med en slik sementering.

Forventede effekter ved en strengere regulering av antall løyver er:

- En nedgang i løyvetettheten, målt i forhold til befolkning
- Fortsatt problemer med å få besatt løyver med liten omsetning
- Ingen større endringer i enkeltreisemarkedene
- Større innslag av turbiloperatører i kontraktmarkedene
- Løpende konflikter knyttet til ulik oppfatning av hva som er behovet for drosjeløyver i områder med mange søkere og flere sentraler
- Antagelig økt piratvirksomhet

5.1.3 Frislipp

Frislipp vil i praksis si at en gir løyve til alle kvalifiserte søkere. Altså at løyvemyndighetene i praksis går bort fra behovsprøvingen og over på en kvalitetsregulering. Avhengig av hvor strengt en slik kvalitetsregulering blir utformet og kontrollert, vil en slik overgang forventes å medføre mindre streng adgangsregulering enn det som er tilfellet i dagens marked.

Fordelen med frislippsløsningen er i stor grad knyttet opp til at løyvemyndigheten slipper å ta stilling til om det er behov for drosjer i markedet. Markedet avgjør det selv. Ulempen med en frislippsløsning er at den er litt vanskelig å forsvare ut i fra gjeldende yrkestransportforskrift (hovederverv og behovsprøving) og den kan medføre betydelig administrasjon, hvis en skal sikre kvalitet og områdedekning.

Forventede effekter ved et frislipp er:

- Økt antall løyver, særlig rettet mot gatemarkedet i sentrum
- Fortsatt vanskelig å få dekning i distriktene
- Større tilbud av drosjer på gata, mer differensierte priser
- Flere drosjeaktører på kontraktmarkedene, kanskje lavere priser
- Vansker med useriøse aktører

5.1.4 Modell

Bruk av modell som verktøy til å regulere løyvetallet ved behovsprøving er en mellomløsning mellom å fortsette som før og et frislipp. I det videre forutsetter vi

bruk av en modell av typen Buskerudmodellen. Modellen er skrevet og tilpasset Østfold og finnes i Aarhaug, (2013). Ved bruk av modellen vil løyvemyndighetene ta inn både utvikling i drosjemarkedet og øvrige markeder i sin behovsprøving. Avhengig av modellens utforming vil forventningen være at det utlyses flere løyver, enn hva som ville være tilfellet med en videreføring av dagens behovsprøvningspraksis, men færre enn ved et frislipp.

Fordelen med en slik modellbasert løsning er at løyvemyndighetene må opparbeide seg et fast beslutningsgrunnlag for løyvetildeling. Dette vil videre gi en mer forutsigbar utvikling i samlet løyvetall, enn tilfellet vil være både ved en fortsettelse av dagens løsning, eller ved en frislippsløsning. Det er også fullt ut gjennomførbart innenfor dagens lovverk. Ulempene med en modellbasert løsning er at det er en mellomløsning, det er verken optimalt for løyvehavere, sjåførere, sentraler eller løyvemyndighetene, men det kan fungere for alle. Forventede effekter er:

- Flere løyver, etter utvikling i markedet
- Utfordringer med lønnsomhet i distriktene
- Kan medføre mer etterspørselsrettet tilbud (ved at sentralene får insentiver til å øke antall turer)
- Ingen stor endring på kontraktmarkedet

5.1.5 Diskusjon og oppsummering

Behovsprøvingen slik den er formulert innenfor dagens regelverk er fylkeskommunenes viktigste virkemiddel for å regulere utviklingen i drosjemarkedet. Samtidig er det et verktøy som ikke passer i alle situasjoner, da det særlig er vanskelig å trekke tilbake allerede utstedte løyver. Et løyve blir i markedet til innehaveren fyller 70 år, eller går ut av næringa av andre årsaker. Reguleringspolitikken vil altså i hovedsak dreie seg om å kontrollere veksten i antall løyver. I Østfold har dette resultert i en situasjon med en relativt lav drosjetetthet og relativt god lønnsomhet for flere av de etablerte aktørene, samtidig som andre aktører sliter med betydelig lavere lønnsomhet. Erfaring fra Østfold viser altså at behovsprøving ikke er en garanti for lønnsomhet i drosjenæringen.

Gitt dagens regelverk er avveiningen som skal gjøres, en avveining mellom å på den ene siden sikre at de som driver fornuftig drosjedrift, har nok å gjøre til at de kan leve av det. På den andre siden har man hensynet til å sikre driftsgrunnlag for flere aktører, slik at en kan ha konkurranse om offentlige kontrakter.

Av alternativene for regulering anbefaler forfatterne bruk av en modell. Dette er fordi det gir mer forutsigbarhet, enn dagens behovsprøving og sikrer at behovsprøvingen blir gjort på et relativt informert grunnlag.

5.2 Behovsprøving – fordeling mellom sentraler

Nært knyttet til antall løyver totalt, ligger spørsmålet om hvordan løyvener bør fordeles mellom sentralene. Her er det to forhold som peker i hver sin retning. Skalafordelene ved sentraldrift peker i retning av færrest mulig sentraler, mens ønske om mer konkurranse peker i retning av flest mulig sentraler.

I henhold til rammebetingelser for drosjedrift i Østfold punkt 4.2 a) skal det være minimum fire drosjesentraler i Østfold fylke, fordelt på regionene Indre Østfold, Moss, Halden og Fredrikstad/Sarpsborg. Dagens situasjon er at det er fem sentraler. Tre med delvis overlappende dekning i området Moss-Sarpsborg. En i Indre Østfold og en i Halden. I tillegg finnes det enkelte områder, for eksempel Hvaler, som blir dekket av bopelsløyver.

Omfordeling av løyver mellom sentraler er vanskelig å gjøre juridisk. Det må gjøres igjennom at løyvemyndighetene gir ut løyver til andre sentraler, enn de løyvene ble levert inn fra, eller ved at løyvehaverne velger å flytte over sitt løyve fra en sentral til en annen.

I utgangspunktet er det veldig mange ulike varianter en kan tenke seg for å fordele drosjeløyver mellom sentralene. Det er særlig to situasjoner hvor fordeling mellom sentralene blir en sak for løyvemyndigheten. Det ene er når nye løyver skal deles ut i forbindelse med økninger i antall løyver og det andre er når løyver som blir levert inn skal deles ut igjen. Her kommer det inn både politiske, økonomiske og geografiske forhold.

5.2.1 Ett løyvedistrikt – ett primærområde⁹

Den enkleste løsningen på behovsprøvingen vil være å behandle hele Østfold som et primærområde. Altså å si at alle drosjeløyver i Østfold fylke er basert i Østfold fylke. Antallet løyver kan da settes samlet for hele fylket, så settes fordelingen mellom sentralene ut i fra dette.

I en slik løsning vil en kunne tenke seg at en har tre eller flere sentraler som dekker hele Østfold. Disse må konkurrere seg imellom om løyvehavere gjennom overganger. Løyvetallet kan da settes ut i fra modellen i Aarhaug 2013. Regelen som blir foreslått er at den sentralen som har størst økning i antall turer er den første som får velge om, og eventuelt hvor mange, nye løyver de ønsker, innenfor det antallet som løyvemyndigheten har gitt rom for. Samtidig bør det innføres tak på andel av samlet løyvetall som kan være tilknyttet den største sentralen. Ellers er det ingen reguleringer. Dette vil gi relativt like konkurranseforhold mellom sentralene. Men det vil kreve noen flere løyver for å oppnå samme geografiske fordeling som dagens situasjon har (fordi avstanden til den nærmeste drosjen i snitt blir høyere).

Fordelene med en slik løsning er konkurranse mellom flere sentraler i hele fylket. Ulempene er at alle sentralene må ha biler fordelt utover fylket og at dette vil medføre et behov for flere biler, med tilhørende lavere inntjening per bil, samt flere kjørte kilometer for å dekke samme transportbehov. Ordningen kan også utvikle seg til en defakto deling av fylket med bakgrunn i geografiske forhold og hvor de ulike sentralene har sine uformelle, men i praksis fungerende ”kjerneområder”.

5.2.2 Ett løyvedistrikt – tre primærområder

En litt mer komplisert løsning, er å fordele løyvetildelingen på tre primærområder. Ytre Østfold, der det i dag er tre sentraler, Indre Østfold og Halden. Hvor

⁹ Østfold fylkeskommune benytter betegnelsen primærområde, i ”rammebetingelser for drosjedrift i Østfold. Vi har derfor valgt å benytte termen videre, med en definisjon tilnærmet lik, stasjoneringssted.

vurderingen av antall løyver gjøres separat i de ulike områdene. Her vil det være aktuelt å bruke modellen for fordeling av løyver i området med flere sentraler, mens det gjøres separate vurderinger i områdene med bare en sentral, der løyvene vil tilfalle den lokale sentralen, eller ikke bli delt ut.

Fordelen med denne løsningen er at en kan bruke fordeling av løyver som en stimulans for å styrke konkurransen i områdene med flere sentraler, samtidig som en ikke får flere løyver i distriktene som sliter med lav inntjening. Ulempen er at en i mindre grad åpner for konkurranse mellom drosjesentralene i distriktene.

5.2.3 Ett løyvedistrikt – mange primærområder

Dagens løsning er at alle kan kjøre i hele Østfold, men at de fleste er knyttet opp til et primerområde.

Fordelen med denne løsningen er at den er en videreføring av dagens praksis. Det gir en kobling mellom det utstedte drosjeløyvet og kommunen løyvet er ment å tilhøre. Ulempen er at så lenge det er dårlig lønnsomhet i et primærområde, vil det være vanskelig å få på plass en permanent drosjedekning i området.

5.2.4 Oppsummering

Dagens modell med behovsprøving på kommunenivå virker ikke å nå fylkeskommunens mål om drosjedekning, gitt at en ikke er villige til å betale løyvehavere for å holde stasjonering, med tilhørende kjøreplikt i sitt primærområde. En slik løsning vil imidlertid kunne utfordre prinsippet om konkurranse på like vilkår. Er alternativene enten en løsning hvor alle sentralene har et ansvar for alle deler av fylket, eller at deler av fylket blir definert som områder hvor det bare er grunnlag for én drosjesentral og gir denne ansvaret. Det første alternativet vil medføre et behov for å redusere antall sentraler og øke antallet løyver om en skal beholde dagens drosjedekning. Det andre vil medføre mindre endringer.

Vi anbefaler derfor det andre alternativet. Med en begrenset forenkling av dagens geografiske fordeling til tre områder, med konkurranse i ett og monopol i to. Og handlingsregel for fordeling av nye løyver i området med konkurranse. Denne bør utformes på en måte som stimulerer til konkurranse.

Dagens rammebetingelser for drosjedrift i Østfold legger ganske strenge restriksjoner på løyvehaveres overgang mellom sentraler. Vi foreslår at det blir lempet på disse reglene slik at løyvehavere lettere kan flytte løyvet sitt fra en sentral til en annen. Reguleringen bør primært bestå i en maksimal andel av samlet løyvetall for største sentral, ikke på andel som går over fra en sentral til en annen.

5.3 Bopelsløyver

Ordningen med bopelsløyver virker å være overflødig i Østfold. Det er ikke grunnlag for å si at de gir bedre distriktsdekning enn løyver tilknyttet en sentral. Snarere virker det som det kan bli verre, ved at det er få å dele kjøreplikten på. I praksis virker alle bopelsløyvehavere i Østfold å være tilknyttet ulike sentraler i dag, både i forbindelse med anbud, regnskap og callsenter tjenester. Vi anbefaler derfor at det ikke deles ut

nye bopelsløyver, men at nye løyver i områder uten konkurranse deles ut med tilknytningsplikt til en sentral.

5.4 Turvogners effekt i kontraktmarkedet

Østfold har, sammenlignet med andre fylker, et stort innslag av turbilvirksomhet, særlig på skolekjøring. Det er ikke noe unormalt i at turbiler blir brukt i forbindelse med skoletransporten, men dette blir gjort i større skala i Østfold enn i mange andre fylker. For drosjenæringen er den viktigste konsekvensen av dette økt konkurranse på et tradisjonelt drosjemarked. Tidligere har drosjesentralene hatt mulighet til å dele disse markedene mellom seg, på geografisk grunnlag, det har de ikke lenger. Dette betyr også skjerpet konkurranse mellom drosjesentralene i andre markedssegmenter, ved at de som har mistet markeder i skoletransporten forsøker å ta igjen disse andre steder, enten ved å gå inn i andre områder geografisk, eller forsøke å stimulere nye markedssegmenter.

I hvilken grad konkurranse mellom turbil og drosjer er konkurranse på like vilkår kan diskuteres. Det er helt klart at begge løyvekategorier har sine fordeler og ulemper knyttet til håndteringen av kjøringen på slike anbud. Dette kan gjøre det vanskelig for utlyser å vurdere tilbudene mot hverandre.

5.5 Samlet vurdering av antall løyver i Østfold

Fire av fem sentraler mener det er et tilstrekkelig antall løyver i Østfold, sett ut i fra det de oppfatter som kapasitetsbehovet. Den femte ser et stort behov for flere løyver. Med bakgrunn i tallene vi har fått fra drosjesentralene og intervjuene vi har gjort med de store kjøpsorganene ser vi heller ikke at det er et stort og udekket behov for drosjeløyver i Østfold, men dette er betinget av at man har dagens organisering av løyvene.

Hvis man ønsker å gå over til en modell hvor alle drosjesentralene har dekningsplikt i hele fylket vil det være et behov for flere løyver.

Vi har kommet fram til at en hensiktsmessig løsning kan være å videreføre dagens løyvetall, men å forenkle strukturen for behovsprøving noe. I praksis betyr dette at det gjøres en samlet vurdering av behovet for drosjeløyver i ytre Østfold, det vil i denne sammenheng si kommunene med fritak fra maksimalprisforskriften pluss Hvaler. Her bør en bruke en modell som støtte for å fastsette samlet antall løyver, og følge en handlingsregel for fordeling av nye og gjenutstedte løyver mellom sentralene. Videre kan det gjøres en separat behovsprøving for hele indre Østfold samlet og en separat behovsprøving for Haldenområdet. Dekningsplikten for Aremark, kan både legges til indre Østfold og til Halden.

Hvis en eller flere av sentralene som i dag opererer innenfor området med fritak fra maksimalprisforskriften går inn i et eller flere av områdene med prisregulering, vil en måtte gjennomføre samme øvelse i det området, som vi per i dag anbefaler å gjennomføre i området med fritak fra maksimalprisforskriften.

Vi ser videre ikke at det er gode argumenter som taler for å nyutstede bopelsløyver i Østfold. Nye løyver bør knyttes til en sentral. Det er ikke geografiske forhold i Østfold som nødvendiggjør bopelsløyver.

6 Konklusjon

Hvis vi ønsker at drosjesentralene i Østfold skal ha større geografisk overlapp og flere konkurranseflater, kan dette oppnås ved å redusere antall sentraler samtidig som man øker det totale antall løyver. Per i dag virker det å være et fornuftig antall løyver i forhold til det som blir rapportert å være etterspørselen. Dette er en mulig veg å gå.

Per i dag virker det å være et fornuftig antall løyver i fylket, sett i forhold til det de ulike aktørene rapporterer å være etterspørselen. Fordeling av løyver mellom sentralene i dag virker også å være akseptabel, men det er noe problematisk i forhold til ulike oppfatninger av begrepene primærområde og stasjoneringsssted og hvilke betydning dette har. Det virker også å være unødvendig tungvint for løyvehavere å bytte sentral. En forutsetning for fungerende konkurranse mellom sentraler er at sentraler med dårlige driftskonsepter går konkurs.

Vi forslår videre at behovsprøvingen gjennomføres i tre definerte soner, ut i fra en vurdering av hele sonen, ikke på kommunenivå og at løyver gis med tilknytning til en sentral i ett av disse områdene, altså ikke som bopelsløyver.

Nye og gjenutstedte løyver bør deles ut med tilknytning til den sentralen som fungerer best, etter fastsatte kriterier. Disse kriteriene kan med fordel inkludere en begrensning på relativ størrelse for største aktør, enten innenfor hele fylket eller innenfor en av de tre foreslåtte sonene, forutsatt at det er mer enn en aktør i sonen.

Utstrakt turvognvirksomhet i Østfold har bidratt til at det er konkurranse på kontraktmarkedet i alle deler av fylket. Det betyr at det er konkurranse også i områder med bare en drosjesentral.

Vår vurdering er at det ikke er behov for egne miljøløyver, men at en kan bidra til å redusere utslippene fra bilparken ved å sette minimumsstandarder på bilene som skal delta i anbud. Det er viktig at disse settes på en slik måte at de ikke kommer i konflikt med andre kriterier. Det er også mulig å bidra til en mer miljøvennlig bilpark ved at fylkeskommunen betaler for infrastruktur, som for eksempel ladestasjoner for elbiler og eller fyllestasjoner for gass. Dette vil bidra til at slik teknologi kan være et økonomisk attraktivt alternativ også i drosjenæringen.

Referanser

- CARB expert group, (2007). Independent expert group for California Air Resource Board, Status and Prospects for Zero Emission Vehicle Technology, http://www.arb.ca.gov/msprog/zevprog/zevreview/zev_panel_report.pdf
- Cai, H (2011). "Competition in the Bergen taxi market. Model simulations". SNF rapport 14/11.
- Econ, (2009). "Drosjenæringen i Oslo – Behov for flere løyver", Econ Pöyry, Econ-rapport 2009-098.
- FIA-ADAC EcoTest www.ecotest.eu
- Fjose, S., L.A. Grünfeld og O.S. Halsos (2011). Behovsanalyse av antall drosjeløyver i Oslo og Akershus. Menon publikasjon nr 15/2011, Oslo
- Furu, L.E. (2008). "Drosjetilbudet i Østfold", Asplan Viak, Sandvika
- Hagman, R og J Aarhaug (2013). "Miljødrosjer i Østfold", TØI-arbeidsdokument 50311.
- Hagman, R. og Selvig, (2007)
Environmentally-friendly vehicles - Experiences and Definitions. The Nordic Council of Ministries, Theme Group for Sustainable Mobility
<http://www.norden.org/pub/sk/showpub.asp?pubnr=2007:531>
- Helse og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2008).
"Pasienttransport og transporttilbud i distriktene", Rapport.
- Hirose K. (2011). Presentasjon Hydrogen Fuel Cell Car for Today and Tomorrow. Oslo Universitetets jubileum 12. mai 2011 i litteraturhuset
- Hordaland, (2008). "Drosjer og drosjeløyve i Bergensområdet – evaluering", Hordaland fylkeskommune.
- Hordaland, (2010). "Etterspørsel etter drosjetjenester, Bergen kjøreområde, utvikling 2007-2010". Aud rapport 8 – 10 2010.
- International Energy Agency 2009
Technology Roadmap. Electric and plug-in hybrid electric vehicles. International Energy Agency, Directorate of Sustainable Policy and Technology.
- Konkurransetilsynet (2009). "Vedtak V2009-4 – søknad om unntak fra forskrift om maksimalpriser for kjøring med drosjebil i Østfold fylke - delvis avslag".
[http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_1756/cf_5/V2009-4 - s-knad om unntak fra forskrift om maksim.PDF](http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_1756/cf_5/V2009-4_-_s-knad_om_unntak_fra_forskrift_om_maksim.PDF)
- Larsen, O I, og J T Bekken (2005). "Efficiency and regulation in the taxi industry – implications of waiting time". Paper presentert på Thredbo 9. Lisboa 2005.
- Longva, F., O. Osland og M.D. Leiren (2010). "Omreguleringer i drosjemarkedet hvilke alternativer finnes og hva blir konsekvensene", TØI-rapport 1054/2010.
- NOU (1974:44) "Målsettinger og virkemidler i samferdselspolitikken".

- Skollerud, Kåre (2013) *Østfolddrosjer: Enkeltreisemarked og skoletransport*. TØI-arbeidsdokument 50318
- Well-to Wheels Analyses of Future Automotive powertrains in a European context
<http://ies.jrc.ec.europa.eu/WTW>
- Aarhaug, J (2013). "*Behovsprøvningsmodell – Østfold*", TØI-arbeidsdokument 50305.
- Aarhaug, J. og O. Osland (2010). "Drosjetilbudet i nedre Buskerud", TØI-rapport 1085/2010.
- Aarhaug, J. og K. Skollerud (2011a). "Drosjer i Grenland – marked, løyver og sentraler", TØI-rapport 1144/2011.
- Aarhaug, J. og K. Skollerud (2011b). "Drosjer i Tromsø – marked, løyver og sentraler", TØI-rapport 1152/2011.
- Aarhaug, J. R. Krogstad og K. H Skollerud (2012). "Drosjer i Trondheim – konkurranse på like vilkår?", TØI-rapport 1207/2012

Vedlegg 1, intervjuliste

<i>Navn</i>	<i>Rolle</i>
Jostein Haug	Samferdselssjef, Østfold fylkeskommune
Lars Helge Husvik	Rådgiver, drosjeløyveansvarlig, Østfold Fylkeskommune
Monica Vinje	Juridisk rådgiver, Østfold fylkeskommune
Bengt Aarum	Rådgiver, ØKT
Solfrid Rød Olsen	Prosjektleder, Flexx, ØKT
Bent Skogli	Leder Norges taxiforbund, avd Østfold Daglig leder, Halden Taxi AS
Terje Ranaas	Daglig leder, Taxisentralen AS
Thomas Jacobsen	Styreleder, løyvehaver, Taxisentralen AS
Tom Erik Lund	Daglig leder, løyvehaver, Moss Taxi AS
Henning Holstad	Daglig leder, Taxi3 AS
Arnold Meyer	Daglig leder, Østfold Taxitjenester AS
Sigbjørn Julien	Styreleder, løyvehaver, Østfold taxitjenester AS
Willi Eliassen	Daglig leder, medeier, Minibuss 24-7
Kai-Leander Engebretsen	Medeier, tidligere leder, Minibuss 24-7
Lars Hjelmeng	Direktør, Norges Taxiforbund
Atle Hagtun	Kommunikasjonssjef, Norges Taxiforbund
Knut Thomassen	Styreleder Norges Taxiforbund

Vedlegg 2, tematisk intervjuguide

Beskriv deres rolle i drosjemarkedet

Hvordan oppfatter dere dagens drosjesituasjon?

Hvordan oppfatter dere konkurransen?

Hvilke forhold legger begrensninger på deres aktivitet i drosjemarkedet?

Hva er deres ideale situasjon for drosjemarkedet i Østfold?

Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no