

Alternativ kontrollutrustning og konsekvenser for ikke-digitale kunder

Utarbeidet for Samferdselsdepartementet

Om Oslo Economics

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

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

Drosjemarkedet

Oslo Economics besitter betydelig kompetanse om de fleste deler av transportsektoren. Fra prosjektarbeid har vi erfaringer med å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser, konkurranseanalyser, konsekvensutredninger og analyser knyttet til organisering av transportsektoren.

Vi har god kjennskap til både det nasjonale drosjemarkedet og de regionale markedene, samt hvordan reguleringer påvirker konkurransen i markedet, og i neste ledd sluttbrukerne og samfunnet for øvrig.

Alternativ kontrollutrustning og konsekvenser for ikke-digitale kunder/29-2021

© Oslo Economics, 31. mai 2021

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Partner

osh@osloeconomics.no, Tel. +47 415 21 059

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Bakgrunn for oppdraget	8
1.1 Forslag om krav alternativ kontrollutrustning	8
2. Tilbudet til ikke-digitale i drosjemarkedet og ulike krav til alternativ kontrollutrustning	11
2.2 Løyvehavers valg av kontrollutrustning og isolerte konsekvenser for ikke-digitale kunder	12
3. Etterspørsel etter drosjetjenester fra ikke-digitale og andre sårbare grupper og kostnader for kontrollutrustning	15
3.1 Etterspørsel etter drosjeturer	15
3.2 Kostnader for tradisjonell kontrollutrustning	16
4. Analyse	19
4.1 Krav om forhåndsbestilling via motsvarende app eller via ringing	19
4.2 Krav om forhåndsbestilling via motsvarende app	20
4.3 Krav om forhåndsbestilling via ringing	21
4.4 Krav om forhåndsbestilling via motsvarende app og via ringing	21
4.5 Konsekvenser for ikke-digitale	22
4.6 Variasjoner mellom by og distrikt	22
4.7 Kontraktmarkedet kan bidra til et minimumstilbud til ikke-digitale kunder	24
5. Erfaringer fra andre land	25
6. Referanser	27

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har vurdert hvordan spesifikke krav til nye kontrollutrustninger som alternativ til fastmonterte kontrollutrustninger, som for eksempel taksameter, kan påvirke drosjetilbudet til ikke-digitale kunder. Konsekvensene for ikke-digitale vil være minst dersom det ved en omregulering settes krav om forhåndsbestilling via tredjepart over telefon, enten alene eller i kombinasjon med krav om forhåndsbestilling via motsvarende app. Ved en innføring av ett av disse to alternativene vil det ikke være noen fare for at tilbudet til ikke-digitale vil falle bort. Kan løyvehaver fritt velge å tilby drosjetjenester med kun forhåndsbestilling gjennom applikasjon, vil markedet avgjøre tilbudet til ikke-digitale kunder. Vi vurderer det som lite sannsynlig at tilbudet til ikke-digitale vil falle bort på kort sikt, fordi det totalt sett er et stort etterspørselsgrunnlag fra ikke-digitale kunder, samt lave merkostnader for å tilby drosjetjenester til denne gruppen. Det kan likevel hende at tilbudet vil falle bort på noe lengre sikt og muligens i visse geografiske områder med en lav andel ikke-digitale kunder.

Bakgrunn for oppdraget

I lang tid har den etablerte drosjencæringen med taksameter som kontrollutrustning vært eneste tilbyder av drosjetjenester i Norge. Den teknologiske utviklingen har imidlertid bidratt til nye måter å formidle drosjetjenester på. Disse formidlingstjenestene kan potensielt ivareta sentrale egenskaper ved fastmonterte kontrollutrustninger som for eksempel taksameter. Dette åpner opp for å tillate alternativer til fastmonterte kontrollutrustninger.

Det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal arbeide med å utforme et helhetlig regelverk for et alternativ til en kontrollutrustning med fastmontert enhet. Arbeidsgruppen skal blant annet vurdere en løsning der det skal settes krav om for eksempel forhåndsbestilling gjennom en tredjepart og/eller motsvarende app hos kunden. Dette vil bety at kunder som benytter drosjer med alternativ kontrollutrustning enten må 1) forhåndsbestille turen gjennom en motsvarende app på sin smarttelefon, eller 2) forhåndsbestille turen gjennom en tredjepart (for eksempel en drosjesentral).

Åpnes det imidlertid opp for en heldigital kontrollutrustning som for eksempel en applikasjon med krav om forhåndsbestilling med motsvarende app, kan det føre til utfordringer for en del kundegrupper. Det skyldes at det er mange personer i Norge som kan betegnes som ikke-digitale, for eksempel en del eldre, barn og andre sårbare grupper. Alternativ kontrollutrustning med krav om motsvarende app og uten krav til andre bestillingsformer kan medføre et bortfall, eller en vesentlig svekkelse, av drosjetilbudet til disse gruppene.

I denne rapporten vurderer vi konsekvenser for ikke-digitale kunder av drosjer ved ulike krav til alternativ kontrollutrustning.

Tilgang til drosjemarkedet for ikke-digitale

En første forutsetning for at ikke-digitale kunder skal ha tilgang til drosjetjenester er at det finnes måter å bestille drosjeturen på som ikke krever en smarttelefon. Eksempler på ikke-digitale bestillingsmåter er forhåndsbestilling per telefon, prating på gaten eller tildeling av drosje på drosjeholdeplass. En ikke-digital bruker er også avhengig av at det er tilrettelagt for betaling som heller ikke er avhengig av en smarttelefon.

I vårt oppdrag tar vi imidlertid ikke stilling til krav om betalingsløsninger ved en omregulering. Siden betalingsløsning likevel har avgjørende betydning for tilbudet til ikke-digitale må vi sette enkelte forutsetninger:

- Ved alternativ kontrollutrustning med forhåndsbestilling på motsvarende applikasjon antar vi at betalingen går gjennom applikasjonen (heldigitalt).
- Ved alternativ kontrollutrustning med forhåndsbestilling via ringing til en tredjepart forutsetter vi at det også legges til rette for tradisjonelle betalingsmidler, for eksempel kortbetaling og kontant.
- Ved fastmontert kontrollutrustning (for eksempel taksameter) antar vi at det er tilrettelagt for tradisjonelle betalingsmidler, for eksempel kortbetaling og kontant.

Løyvehavers valg av kontrollutrustning

Ved å tillate alternativ kontrollutrustning under forutsetningene nevnt over, står løyvehaverne først ovenfor et valg hvor de må velge å enten benytte 1) alternativ kontrollutrustning, 2) fastmontert kontrollutrustning eller 3) både alternativ og fastmontert kontrollutrustning.

Dersom løyvehaver velger alternativ kontrollutrustning vil det være fire potensielle utfall, avhengig av hvilke krav som stilles til bruken av alternativ kontrollutrustning. De fire kravene er:

- Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt for turer med forhåndsbestilling gjennom motsvarende app
- Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt for turer med forhåndsbestilling gjennom ringing til tredjepart
- Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt dersom drosjen kan betjene både forhåndsbestilling med motsvarende app og forhåndsbestilling via ringing til tredjepart
- Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt dersom drosjen kan betjene forhåndsbestilling med motsvarende app eller forhåndsbestilling via ringing til tredjepart

Anslag på kundegrunnlag som kan ha utfordringer med å benytte drosjetjenester distribuert via app

Overordnet kan vi skille mellom to hovedgrupper av forbrukere i vårt oppdrag:

1. Digitale forbrukere som vil ha mulighet til å velge mellom å benytte alle typer drosjer, både de som krever forhåndsbestilling gjennom app, via ringing eller praiing.
2. Forbrukere som av ulik grunn er begrenset eller utelukket fra å benytte drosjetjenester som kun formidler sine tjenester gjennom en app, for eksempel ikke-digitale brukere eller andre sårbare grupper.

Det er også viktig å understreke at etterspørselsgrunnlaget for forhåndsbestilling per telefon eller praiing også består av flere enn de ikke-digitale kundene. Forbrukeratferd påvirkes også av preferanser, vane og bekvemmelighet. Etterspørselsgrunnlaget kan av den grunn være større enn ikke-digitale og andre sårbare grupper.

Akkurat hvor mange personer som utgjør ikke-digitale, sårbare grupper og de med preferanser for andre bestillingsmåter enn applikasjon, er det ikke et endelig svar på basert på offisiell statistikk. Som et nøkkeltall legger vi til grunn 600 000 ikke-digitale personer estimert av Kompetanse Norge. Dette utgjør da et minimumsanslag på etterspørselsgrunnlaget for drosjetjenester fra personer uten smarttelefon eller uten mulighet for å benytte smarttelefon.

Kostnader for kontrollutrustning

I Samferdselsdepartementets høringsnotat anslås det at gjennomsnittskostnaden for leasing av taksameter, med tilhørende kostnader for nødvendige tilleggsfunksjoner og tilsyn, er på rundt 35 000 per år. I høringsssvarene fra taksameterleverandørene CenCom, Transport Data System (TDS) og Internett Trafikk Formidling (ITF), samt NHO Transport varierer prisen på taksameter fra 3 300 kroner til 26 000 kroner.

Overordnet kan kostnadene for kontrollutrustninger oppsummeres på følgende måte:

- *Alternativ kontrollutrustning med forhåndsbestilling på app (gitt betaling over appen):* ingen kostnader for selve tekniske kontrollutrustningen, men drosjesjåføren betaler opptil 30 prosent av omsetningen til eier av formidlingsplattformen.
- *Alternativ kontrollutrustning med forhåndsbestilling via ringing på telefon (gitt betaling med kort og/eller kontant):* kostnader for tilknytning til sentral (hos Norgestaxi utgjør dette i snitt rundt 13 % prosent av innkjørt omsetning) og kostnader ved betalingsterminal og/eller konthåndtering.
- *Fastmontert kontrollutrustning (for eksempel taksameter):* kostnader for tilknytning til sentral for forhåndsbestilling per telefon (hos Norgestaxi utgjør dette i snitt rundt 13 % prosent av innkjørt omsetning), kostnader for selve taksameteret og kostnader for betalingsterminal og/eller konthåndtering.

På grunn av de ulike kostnadskomponentene kan man ikke nødvendigvis legge til grunn at det vil være mer lønnsomt med alternative kontrollutrustninger. Dette fordi totalkostnaden avhenger av tilknytningskostnader. Isolert sett vil imidlertid de tekniske kostnadene ved digital kontrollutrustning sannsynligvis være billigere enn fastmontert kontrollutrustning. Denne prisdifferensen er imidlertid moderat basert på de prisene som er oppgitt i høringsrunden.

Konsekvenser for ikke-digitale

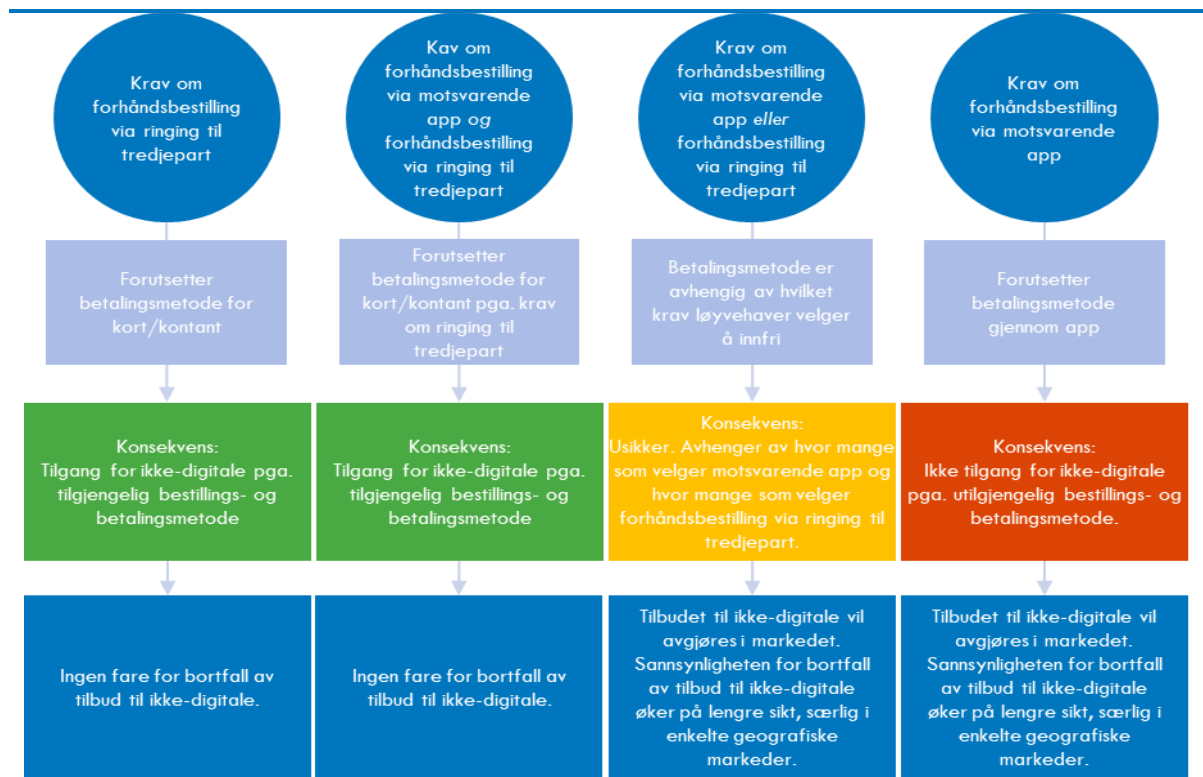
Oppsummert vil konsekvensene for ikke-digitale være minst dersom det ved en omregulering settes krav om forhåndsbestilling via tredjepart over telefon, enten alene eller i kombinasjon med krav om forhåndsbestilling via motsvarende app. Ved en innføring av ett av disse to alternativene vil det ikke være noen fare for at tilbudet til ikke-digitale vil falle bort, som vist i Figur 1-1.

Dersom det ved en omregulering istedenfor stilles krav om forhåndsbestilling via motsvarende app eller det åpnes opp for at løyveholder kan velge å kun benytte seg av en slik løsning, vil dette kunne ha større konsekvenser for ikke-digitale brukere. I disse tilfellene vil tilbudet avhenge av hvor mange tilbydere av drosjer som fritt velger å tilby forhåndsbestilling gjennom ringing via tredjepart. Dette vil baseres på en lønnsomhetsvurdering sett fra løyveholders side. Ettersom vi per i dag anslår at det er minst 600 000 personer som ikke kan benytte et heldigitalt drosjetilbud, fremstår det imidlertid som lite sannsynlig at drosjetilbudet til ikke-digitale vil falle bort i sin helhet i de fleste geografiske markeder. Ettersom antallet ikke-digitale kunder sannsynligvis vil reduseres over tid, så er det mer sannsynlig med et bortfall av drosjetilbud til denne gruppen på noe lengre sikt.

Selv om vi vurderer at et bortfall av drosjetilbudet til ikke-digitale kunder er lite sannsynlig på kort sikt, kan en mulig konsekvens være en todeling av markedet. Todelingen oppstår som følge av at noen sjåførere vil vurdere det som lønnsomt å utelukkende betjene kunder via applikasjon. Ikke-digitale brukergrupper vil derfor kunne stå overfor et noe mer begrenset tilbud enn digitale kunder. Dette gir et handlingsrom for å utøve noe mer markeds- makt overfor ikke-digitale kunder. At vi ikke vurderer det som sannsynlig med et bortfall av drosjetilbud til ikke- digitale er basert på at det er tilstrekkelig mange personer som etterspør drosjetjenester som ikke formidler sine turer utelukkende via en app i et gitt geografisk marked. Denne forutsetningen holder ikke nødvendigvis i samtlige geografiske områder i Norge (se mer under).

Konsekvensene for drosjetilbudet til de ikke-digitale kundene er derfor avhengig av hvilke krav som stilles til bruk av alternativ kontrollutrustning og hvordan markedet tilpasser seg den nye reguleringen. Isolert sett så vil et krav som tillater drosjer å kun betjene kunder gjennom forhåndsbestilling via motsvarende app, være det kravet som i minst grad sikrer drosjetilbudet for ikke-digitale kunder.

Figur 1-1: Sannsynlig konsekvens av ulike krav for ny alternativ kontrollutrustning



Variasjoner mellom distrikt og by

Hvorvidt det vil oppstå forskjeller i markedstilpasningen vil avhenge av etterspørselsgrunnlaget for drosjetjenester i hvert enkelt distrikt/område/marked. Overordnet synes det nærliggende å anta at tilpasningen i storkommuner vil være lik den vi har skissert ovenfor, herunder en todeling av drosjemarkedet, men at tilbudet til ikke-digitale kunder ikke vil bortfalle.

I mellomstore kommuner med en lav andel ikke-digitale, samt i små kommuner med få innbyggere og der storparten er digitale, er det mer sannsynlig at en omregulering der løyveholder kan fritt velge en heldigital løsning, vil føre til at tilbudet til ikke-digitale vil falle bort, også på kort sikt. I mange distrikter er det imidlertid en høy andel eldre, som ofte forbindes med lavere digital kompetanse. Dette tilsier at etterspørselsgrunnlaget trolig er tilstrekkelig til å opprettholde et tilbud av drosjer som kan betjene ikke-digitale kunder også små og mellomstore kommuner. Endelig svar på dette spørsmålet avgjøres av den konkrete demografien og digitale kompetansen i et geografisk område.

1. Bakgrunn for oppdraget

I henhold til dagens yrkestransportforskrift § 48 er det krav om at alle drosjer skal ha et taksameter. Et taksameter er definert som «en innretning som sammen med en signalgenerator utgjør et måleredskap. Innretningen måler varighet og beregner distanse på grunnlag av et signal levert av avstandssignalgeneratoren og beregner og angir beløpet som skal betales for en tur, på grunnlag av turens beregnede distanse og/eller målt varighet» (Lovdata, 2020). Taksameteret er fastmontert i motorvognen og Justervesenet fører tilsyn med taksameteret. Tradisjonelle taksametre måler strekningen som kjøres basert på antallet hjulomdreininger i bilen, men definisjonen utelukker ikke andre muligheter for måling av bilens kjørte strekning. Videre lagres opplysningene om kjørestrekning, samt økonomiske nøkkelopplysninger som kan rapporteres videre eller kontrolleres i taksameteret. Manipulering er vanskelig gjort som følge av krav til sikring av instrument og data, og forsøk på manipulering vil i mange tilfeller avdekkes ved tilsyn (Samferdselsdepartementet, 2020).

I lang tid har den etablerte drosjenæringen med taksameter som kontrollutrustning vært eneste tilbyder av drosjetjenester i Norge. Fremveksten av alternative digitale plattformer for formidlingstjenester har medført at nye aktører og teknologier har kommet på banen, for eksempel Uber, Bolt mv. Stadig flere tilbydere av «tradisjonelle» drosjetjenester benytter applikasjonsbaserte formidlingstjenester for å skaffe turer, og flere av de kjente applikasjonene som er i omløp har også funksjoner som ligner på dagens taksameter. Tjenestene beregner pris i forkant av turen, slik at kunden og sjåføren avtaler pris før turen starter. Prisen beregnes basert på strekning funnet ved bruk av kartapplikasjoner, eksempler på slike apper er Taxi Fix, NorgesTaxi, Oslo Taxi, 07000 Taxi, Svippr, Mivai mv. På grunn av kravet om at drosjer skal bruke taksametre, er slik bruk av applikasjoner i drosjenæringen i dag i hovedsak brukt til selve formidlingen av drosjetjenester og forhåndsberegning av pris, men er ikke en kontrollutrustning.

Den teknologiske utviklingen har bidratt til nye måter å formidle drosjetjenester på, og har også gjort det enklere for konsumentene å få tilgang på informasjon om drosjetilbudet. For å åpne opp for at løyvehavere kan velge å benytte andre kontrollutrustninger enn taksameter, og gjøre reguleringen av drosjemarkedet mer teknologinøytral, har det derfor over tid vært jobbet med å få på plass et nytt regelverk som åpner opp for å ta i bruk alternative kontrollutrustninger.

1.1 Forslag om krav alternativ kontrollutrustning

Samferdselsdepartementet sendte 10. juli 2020 i samråd med Finansdepartementet og etter innspill fra Nærings- og fiskeridepartementet, forslag om relevante forskriftsendringer på høring. Samlet skulle forslaget legge til rette for at drosjenæringen kan ta i bruk andre teknologiske løsninger enn taksameter. Løsningene skulle så langt som mulig ivareta de hensynene som taksameter gjør, herunder:

- Riktig prisberegning
- Innrapportering av skatt
- Sikkerhet for passasjer og sjåfør
- Kravet om loggføring av drosjeturer

Forslaget omfattet to ulike teknologinøytrale rammeverk:

- **Alternativ 1:** Innebærer at det åpnes opp for at taksameter kan erstattes av en digital kontrollutrustning, for eksempel en mobilapplikasjon. Det vil stilles krav til en kontrollutrustning, men det vil ikke fastsettes nærmere krav til loggføringsfunksjonen utover at kontrollutrustningen må sørge for å registrere og lagre posisjonsdata. Det vil imidlertid være opp til systemleverandøren selv å velge den løsningen som best ivaretar kravene til høy dataintegritet, datatilgjengelighet og datasikkerhet i løsningen, og som best sikrer mot manipulering og feil bruk. Det er opp til hver enkelt tilbyder å sikre at kravene til funksjoner i kontrollutrustningen oppfylles. Teknisk sett kan alle funksjonene i kontrollutrustningen ligge i én og samme løsning, eller bestå av flere komponenter og programvare i et samlet system.
- **Alternativ 2:** Legger til rette for å ta i bruk digitale kontrollutrustninger på samme måte som alternativ 1, men vil i tillegg inneholde et krav om at loggføringen av drosjeturer skal skje via en enhet som er fastmontert i kjøretøyet, for eksempel en kjørebok. Dette innebærer at en applikasjon isolert sett ikke kan være en fullverdig kontrollutrustning, siden drosjen i tillegg må ha en fastmontert enhet i bilen for å bedre ivareta hensyn knyttet til kontroll og tilsyn.

Sentralt for vår problemstilling er at begge de ovennevnte forslagene i utgangspunktet forutsatte at alle brukerne av drosjetjenester skulle kunne bruke drosjer med den nye kontrollutrustningen, både på praierurer og turer som var forhåndsbestilt. Det skulle heller ikke være adgang til å kreve at kunden hadde en motsvarende app på sin telefon. Dette innebærer at kunden skulle ha en mulighet til å bestille turen gjennom en annen kanal enn selve applikasjonen, og at kontrollutrustningen skulle kunne benyttes til å beregne et pristilbud basert på oppgitt destinasjon, uavhengig av bestillingsmåte.

1.1.1 Identifiserte problemer forbundet med de to forslagene

Høringen av forslaget til alternativ regulering av kontrollutrustning i drosjer avdekket og konkretiserte noen problemer forbundet med de to forslagene. På den ene siden var etablerte drosjeselskap bekymret for at en kontrollutrustning som ikke var fastmontert i bilen, ville gjøre det enklere å manipulere data og bidra til mindre kontroll, blant annet når det gjelder korrekt betaling av skatter og avgifter. Videre ble det uttrykt bekymring for at innføring av en alternativ kontrollutrustning som ikke var fastmontert i kjøretøyet ville føre til et mer uoversiktlig drosjemarked med en betydelig risiko for dyrere og dårligere drosjetjenester for kundene.

Andre aktører stilte spørsmålet om de ulike alternativene i realiteten ville åpne opp for alternative kontrollutrustninger til taksameter. Dette ble særlig begrunnet med kravene om at kontrollutrustningen skulle gjelde alle typer turer, samt at det ikke skulle være mulig å kreve at kunden hadde en motsvarende app på sin telefon. En del eksisterende teknologi for formidling av drosjeturer som i prinsippet kan brukes som en kontrollutrustning, har ikke denne funksjonaliteten. Uber pekte for eksempel i sitt hørings svar på at kravet om kontrollutrustning skal gjelde for alle typer turer vil bety at hver enkelt sjåfør i sin app skal være i stand til å levere alle mulige funksjoner, selv i de tilfellene hvor en passasjer ikke har bestilt eller ikke har konto. Ifølge Uber er det ikke slik deres app fungerer. Totalt sett mente Uber at de totale kravene i praksis gjør det umulig for mobilapplikasjoner å være et reelt alternativ til taksameter, uten å faktisk være et tradisjonelt taksameter.

Et tredje synspunkt som ble trukket frem var en bekymring for at dersom man i fremtiden tillater en alternativ kontrollutrustning der man kan kreve en motsvarende mobilapplikasjon, så vil dette ekskludere kunder som ikke har smarttelefon eller en mobilapplikasjon. Mange personer i Norge kan betegnes som ikke-digitale, som for eksempel en del eldre, barn og andre sårbare grupper. Videre er det også andre grupper som kan ha utfordringer med å benytte en slik applikasjon, for eksempel blinde. Alternativ kontrollutrustning med krav om motsvarende app og uten krav til andre bestillingsformer kan medføre bortfall, eller en vesentlig svekkelse, av drosjetilbudet til personer som har spesielt behov for drosje. Konsekvensen kan også være en todeling av drosjemarkedet mellom digitale og ikke-digitale kunder. Det er denne bekymringen som er hovedtema i vår analyse.

1.1.2 Nytt alternativ for alternativ kontrollutrustning

På bakgrunn av de problemstillingene som ble løftet frem i forbindelse med høringen, ble det opprettet en arbeidsgruppe som skal arbeide videre med høringsforslaget i lys av tilbakemeldingene. Formålet med det videre arbeidet er å utforme et helhetlig regelverk for et alternativ til en kontrollutrustning med fastmontert enhet (f.eks. et taksameter). Arbeidsgruppen skal blant annet vurdere en løsning som bygger videre på alternativ 1 og 2, men der det skal settes krav om for eksempel forhåndsbestilling gjennom en tredjepart og/eller motsvarende app hos kunden. Dette vil bety at kunder som benytter drosjer med alternativ kontrollutrustning enten må 1) forhåndsbestille turen gjennom en motsvarende app på sin smarttelefon, eller 2) forhåndsbestille turen gjennom en tredjepart (f.eks. en drosjesentral). Med slike krav til en alternativ kontrollutrustning vil det ikke være mulig å praeie drosjer med alternativ kontrollutrustning fordi man ikke kan bestille turen muntlig direkte til drosjesjåføren. Samtidig vil den konkrete utformingen av kravene som stilles til forhåndsbestillingen ha betydning for om man sikrer et drosjetilbud til ikke-digitale, eller om tilbudet til ikke-digitale vil avgjøres i markedet.

Alternativet vil med andre ord åpne for at det kan tilbys drosjetjenester uten en fastmontert enhet, som et taksameter, og at kontrollutrustningen kan erstattes av en alternativ løsning, gitt at turen er bestilt gjennom en motsvarende app som også kunden innehar eller at turen er forhåndsbestilt gjennom en tredjepart (for eksempel per telefon via en drosjesentral). I praksis innebærer dette at det vil bli mulig å erstatte dagens fastmonterte kontrollutrustning med en løsning hvor all informasjon og GNSS-signaler blir ivarettatt av kontrollutrustningen, så lenge utrustningen enkelt kan kontrolleres av en tredjepart.

Dersom det blir tillatt med en alternativ kontrollutrustning vil løyveholder i utgangspunktet ha tre valg knyttet til kontrollutrustning: 1) benytte alternativ kontrollutrustning (f.eks. app), 2) benytte fastmontert kontrollutrustning (f.eks. taksameter) og 3) benytte både alternativ og fastmontert kontrollutrustning. Konsekvensene for ikke-digitale av disse mulighetene, isolert sett og samlet, er tema for analysen.

1.1.3 Rammene for analysen – ny regulering av drosjemarkedet

Analysen gjøres innenfor rammene av ny drosjeregulering som trådte i kraft fra 1. november 2020. I den gamle drosjereguleringen var det for eksempel kjøreplikt, behovsprøving av drosjeløyver og sentraltilknytningsplikt for drosjeløyvehavere. De viktigste endringene i den nye reguleringen er:

- Oppheve antallsreguleringen med tilhørende driveplikt, tildelingskriterier og krav om hovedervert for drosjeløyver.
- Gi fylkeskommunene adgang til å tildele eneretter for drosjetransport.
- Videreføre krav om drosjeløyve, men lempe på innholdet i løyvekravet ved å fjerne kravet om faglig kompetanse for løyvehavere og lempe på kravene til økonomi.
- Innføre 10-årige drosjeløyver.
- Oppheve sentraltilknytningsplikten for drosjer og innføre en plikt til loggføring av alle drosjeturer.
- Innføre fagkompetansekrav for fører av drosje.
- Innføre krav om at søker til kjøreseddel må ha hatt alminnelig førerkort i klasse B i minst to år før vedkommende kan tildeles kjøreseddel for drosje.

Samlet sett innebærer den nye reguleringen at det i dag er enklere å få innvilget drosjeløyver enn tidligere og at etableringsbarrierene i drosjemarkedet er betydelig lavere, særlig som følge av at antallsreguleringen, sentraltilknytningen og kravet om hovedervert er opphevet. Lavere etableringsbarrierer trekker i retning av en økning i antall tilbydere og potensielt også en økning i antallet som velger å kjøre drosje ved siden av annet arbeid. Videreføringen av krav om drosjeløyve, fagkompetansekrav og krav om kjøreseddel utgjør imidlertid fortsatt sentrale etableringskostnader for tilbydere av drosjetjenester, og vil trolig trekke i retning av færre deltidssjåfører.

1.1.4 Informasjonsgrunnlag

Analysen er basert på offentlige tilgjengelige dokumenter, høringsvar og statistikk, samt samtaler med relevante aktører. Offentlig tilgjengelig statistikk omfatter data fra Statistisk sentralbyrå, samt data om drosjemarkedet innhentet gjennom tidligere prosjekter gjennomført av Oslo Economics. Videre har vi innhentet nøkkeltall rapportert av sentrale aktører, herunder:

- Helsenorge
- Kompetanse Norge
- Norges Handikapforbund
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Urbanet analyse

Vi har videre gjennomgått relevante høringsvar, foretatt forenklede dokument søk, samt gjennomgått relevante dokumenter fra oppdragsgiver og fra aktører vi har vært i kontakt med.

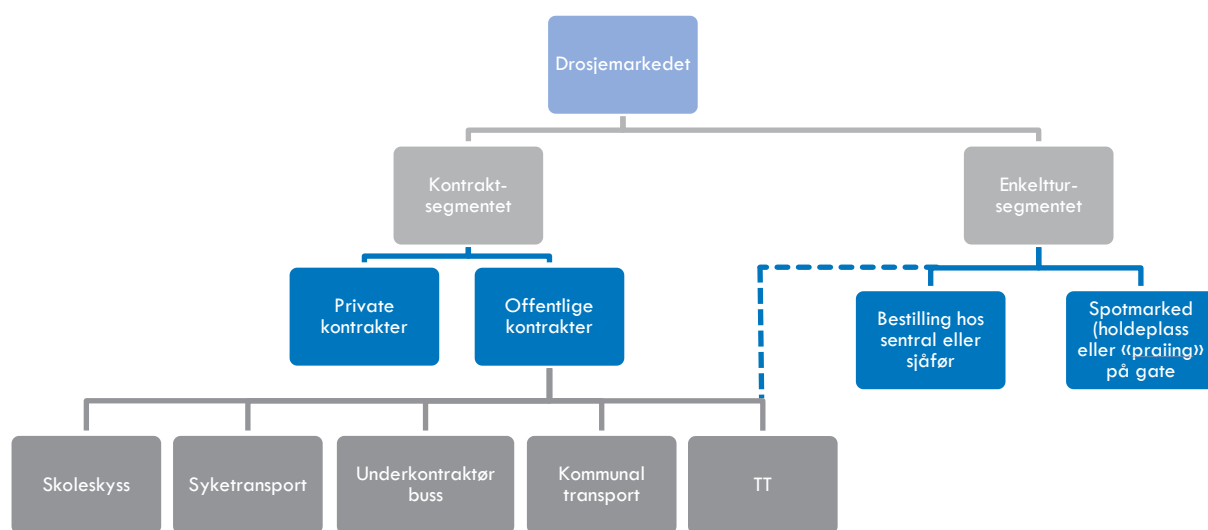
For å komplettere informasjonen fra de gjennomgåtte høringssvarene har vi også gjennomført samtaler med DRT Solutions, Møre og Romsdal fylkeskommune, Viken fylkeskommune, Norgestaxi og Oslo Taxi.

2. Tilbudet til ikke-digitale i drosjemarkedet og ulike krav til alternativ kontrollutrustning

Dersom det åpnes opp for at drosjer kan benytte alternative kontrollutrustninger vil dette innebære at drosjer ikke er nødt til å ha en fastmontert enhet i bilen, som et taksameter. Denne typen kontrollutrustning kan erstattes av en alternativ løsning, gitt at turen er bestilt gjennom en motsvarende app som også kunden innehar, eller at turen er forhåndsbestilt gjennom en tredjepart (for eksempel per telefon i en drosjesentral). For å vurdere hvilke konsekvenser en slik av omregulering vil ha for ikke-digitale er det sentralt å ha en oversikt over hvilke ulike segmenter drosjemarkedet består av.

Drosjemarkedet består av en rekke ulike tjenestemarkeder som vist i Figur 2-1. I hovedsak kan man skille mellom *enkelttursegmentet*, som er kjøring basert på bestilling av en enkelt reise, og *kontraktsegmentet*, som er kjøring basert på inngåtte avtaler med store kunder etter forhandlinger eller anbudskonkurranser.¹ Enkelttursegmentet kan igjen deles inn i ulike tjenester, herunder forhåndsbestilte turer og praing av ledig drosje på holdeplass eller på gaten (spotmarkedet). Kontraktsegmentet omfatter ulike tjenester som pasientreiser, skoleskys, TT-tjeneste² og andre offentlige og private kjørekontrakter.

Figur 2-1: Drosjemarkedets ulike delmarkeder



Kilde: Oslo Economics

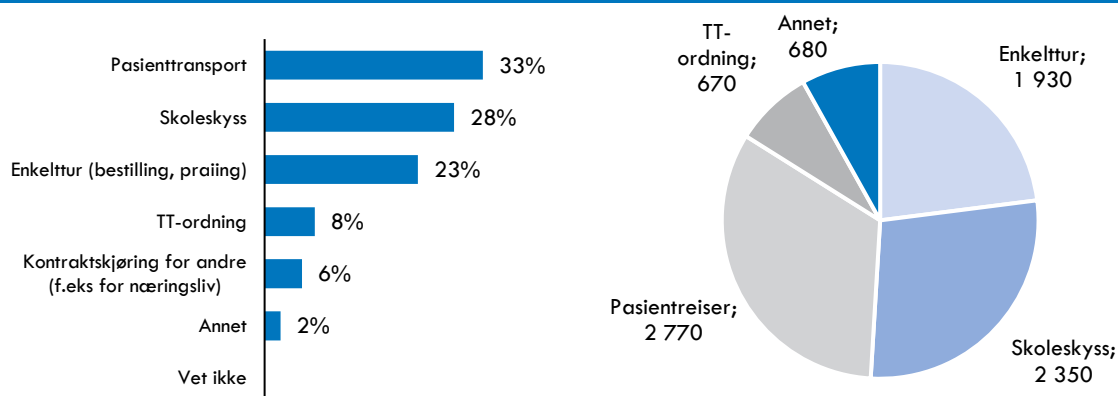
Den samlede omsetningen i drosjemarkedet var 8,4 milliarder kroner i 2019 (SSB, 2020). I Nasjonal kartlegging av drosjemarkedet på oppdrag for Samferdselsdepartementet i 2020 kartla Oslo Economics fordelingen av drosjesentralers og bopelsløyvers turer i enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet. Beregnet som et enkelt gjennomsnitt av svarene til drosjesentraler og bopelsløyvehavere, utgjør enkeltturer 23 prosent av drosjemarkedet. Tar vi med TT-ordningen, som ofte kjøpes på lik linje med enkeltturer, utgjør enkelttur- og TT-markedet 31 prosent av drosjemarkedet. De resterende 69 prosentene av drosjemarkedet består av kontraktskjøring. De viktigste kontraktene er pasienttransport (33 prosent) og skoleskys (28 prosent av markedet).³

¹ Her kan drosjetilbydere i flere tilfeller konkurrere med andre aktører som turbuss-operatører og busselskaper.

² TT-ordningen er et todelt system der én del gjelder kjøp av transporttjenester med spesialutstyr, og én del (hovedparten av ordningen) er en avtale knyttet til refusjoner der TT-bruker kun betaler en egenandel og løyvehaver får refundert resterende beløp for reisen.

³ Andelen er beregnet som et enkelt gjennomsnitt av svarene til sentralene og bopelsløyvehaverne som har besvart vår undersøkelse. Fordi kontraktmarkedet er relativt viktigere i små markeder kan lik vektning, slik vi har gjort her, overvurdere viktigheten av kontraktmarkedet. I Viken fylke har vi tidligere beregnet at enkeltturmarkedet utgjør om lag 20-30 prosent av antall turer (30-40 prosent dersom TT-ordningen inkluderes).

Figur 2-2: Gjennomsnittlig fordeling av turer og total markedsomsetning etter type turer, millioner kroner



Kilde: SSB Drosjetransport og Nasjonal kartlegging av drosjemarkedet, Oslo Economics, 2020

2.1.1 Tilgang til drosjemarkedet for ikke-digitale

Forutsetningene for at ikke-digitale brukere skal ha tilgang til drosjetjenester er at det finnes en ikke-digital måte å bestille drosjeturen på, og at det er tilrettelagt for en ikke-digital betalingsmåte for turen. Med digital mener vi at bestilling og betaling krever en smarttelefon, normalt gjennom en applikasjon. Med ikke-digital bestillingsmåte mener vi bestilling som ikke er avhengig av smarttelefon, for eksempel forhåndsbestilling per telefon, praiing på gaten eller tildeling av drosje på drosjeholdeplass. Med digital betaling mener vi betalingsmåter som er avhengig av smarttelefon. Eksempler er betaling gjennom en drosjeapplikasjon eller konto-til-konto betalingsløsninger, som for eksempel Vipps. Ikke-digital betaling mener vi betalinger over betalingsterminal med et debit/kreditt-kort, kontanter eller eventuelt ettersendt faktura.

Ikke-digitale brukere (de uten smarttelefon) er avhengig av at begge kontaktpunktene mot drosjen er ikke-digitale, altså både bestilling og betaling. For eksempel vil ikke en ikke-digital bruker kunne ta en drosjetur hvis man kan bestille per telefon/ringing, men må betale med Vipps. Av den grunn er tilbudet til ikke-digitale avhengig av både bestillingsmåte og betalingsmåte. I vårt oppdrag tar vi ikke stilling til hvilke krav som vil settes til betalingsløsninger ved en omregulering, men siden betalingsløsning har betydning for tilbudet til ikke-digitale må vi gjøre noen forutsetninger. Vi antar derfor følgende videre i analysen:

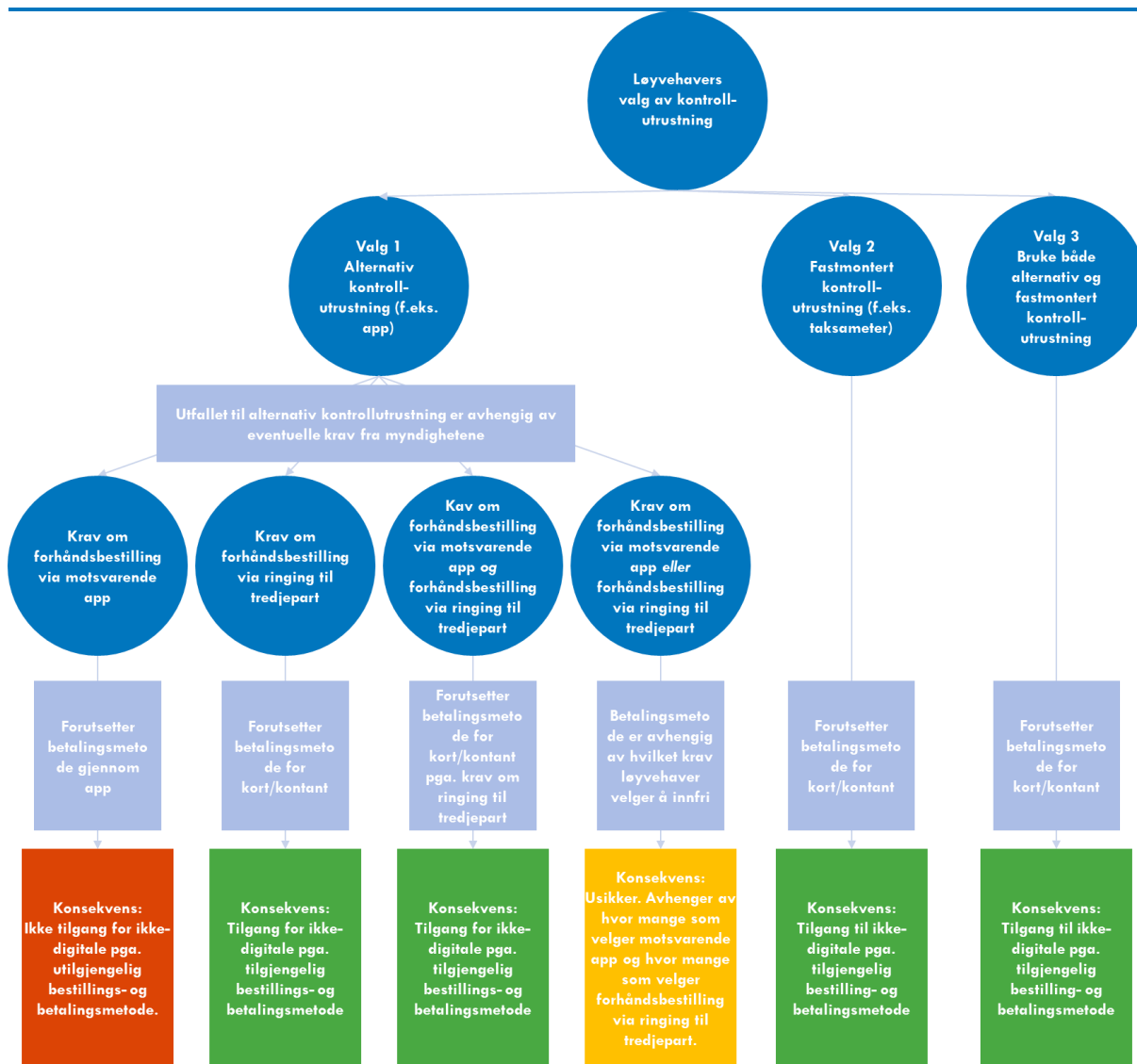
- Ved alternativ kontrollutrustning med forhåndsbestilling på motsvarende applikasjon antar vi at det også tillates å ta betaling over applikasjonen (heldigitalt).
- Ved alternativ kontrollutrustning med forhåndsbestilling via ringing til en tredjepart forutsetter vi at det også legges til rette for tradisjonell betalingsmidler, for eksempel kortbetaling og kontant.
- Ved fastmontert kontrollutrustning (for eksempel taksameter) antar vi at det er tilrettelagt for tradisjonelle betalingsmidler, for eksempel kortbetaling og kontant.

Disse alternativene er også de mest realistiske løsningene, gitt den teknologien man har i dag. Det fremstår for eksempel noe mindre realistisk at drosjesjåfører knytter seg til en telefonsentral, men krever utelukkende betaling ved bruk av for eksempel Vipps. Ved en omregulering vil det, for å sikre et tilbud til ikke-digitale, kunne være relevant å sette krav til betalingsmåte ved bruk av alternativ kontrollutrustning. Dette vil påvirke kostnadene for en drosjesjåfører som for eksempel benytter Uber, siden drosjen også må investere i betalingsterminal og/eller kontanthåndtering. Diskusjonen blir imidlertid tydeligere ved å anta en heldigital løsning med både bestilling og betaling over applikasjon, siden dette skaper de største forskjellene mellom alternativ og tradisjonell kontrollutrustning.

2.2 Løyvehavers valg av kontrollutrustning og isolerte konsekvenser for ikke-digitale kunder

Ved å tillate alternativ kontrollutrustning under forutsetningene nevnt over, står vi igjen med seks ulike hovedscenarier, som vist i Figur 2-3. Konsekvensene, som blir analysert i mer detalj i kapittel 4, er avhengig av hvilke krav som stilles til bruk av alternativ kontrollutrustning. I denne delen gjennomgår vi hvert alternativ deskriptivt for å tydeliggjøre diskusjonen.

Figur 2-3: Løyvehavers valg av kontrollutrustning og isolerte konsekvenser for ikke-digitale kunder



Illustrasjon: Oslo Economics

Løyveholder som velger å kun benytte alternativ kontrollutrustning

Dersom løyveholder velger alternativ kontrollutrustning vil det være fire potensielle utfall, avhengig av hvilke krav som stilles til bruken av alternativ kontrollutrustning. De fire utfallene er:

- Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt for turer med forhåndsbestilling gjennom motsvarende app
- Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt for turer med forhåndsbestilling gjennom ringing til tredjepart
- Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt dersom drosjen kan betjene både forhåndsbestilling med motsvarende app og forhåndsbestilling via ringing til tredjepart
- Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt dersom drosjen kan betjene forhåndsbestilling med motsvarende app eller forhåndsbestilling via ringing til tredjepart

Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt for turer med forhåndsbestilling gjennom motsvarende app (krav om forhåndsbestilling via motsvarende app)

Drosjen tillates å benytte en alternativ kontrollutrustning, men under forutsetning at turen er forhåndsbestilt av en kunde med en motsvarende app på sin egen mobiltelefon. Drosjen kan derfor kun betjene kunder som har tilgang til motsvarende applikasjon som drosjesjåføren. Dette innebærer at drosjen utelukkende betjener turer som bestilles gjennom appen, og at turene også betales via appen. En slik drosje vil ikke kunne praies på gaten i enkeltturmarkedet, og det vil heller ikke være mulig å ringe inn til en sentral for å bestille denne typen drosje. Konsekvensen for ikke-digitale kunder er at de mister tilgang til denne typen drosjer på grunn av utilgjengelig

bestillings- og betalingsmetode. Ønsker drosjen å tilby forhåndsbestilling via telefon eller å ta praieturer, må drosjen også ha en fastmontert enhet i drosjen (for eksempel et taksameter).

Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt for turer med forhåndsbestilling gjennom ringing til tredjepart (krav om forhåndsbestilling via ringing til tredjepart)

Drosjer med alternativ til fastmontert kontrollutrustning kan bare betjene kunder som har forhåndsbestilt turen via ringing til en tredjepart (for eksempel en drosjesentral). Ved telefonbestilling vil turen loggføres hos sentralen og videresendes til drosjens alternative kontrollutrustning for beregning av avstand og pris, eller at pris avtales over telefon. For å betjene kunder som har bestilt turen via telefon forutsetter vi at det finnes en betalingsmulighet i drosjen, som muliggjør betaling med kort og/eller kontanter. Disse drosjene vil kunne betjene ikke-digitale kunder siden verken bestilling og betaling er avhengig av en smarttelefon. Ønsker drosjen å tilby praieturer, må drosjen ha en fastmontert enhet i drosjen (for eksempel et taksameter). Denne varianten har også den konsekvensen om at dersom drosjen vil tilby forhåndsbestilling over applikasjon vil det være et krav om fastmontert enhet i kjøretøyet.

Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt dersom drosjen kan betjene både forhåndsbestilling med motsvarende app og forhåndsbestilling via ringing til tredjepart (krav om forhåndsbestilling via motsvarende app og via ringing til tredjepart)

Drosjer med alternativ til fastmontert kontrollutrustning er pålagt å både betjene kunder som har forhåndsbestilt turen via ringing til en tredjepart (f.eks. drosjesentral) eller via motsvarende applikasjon. Som drøftet over forutsetter vi at det finnes en betalingsmulighet for kort og/eller kontant i drosjen når man forhåndsbestillinger på telefon som ikke er avhengig av en smarttelefon. Siden det stilles krav om at kunder skal kunne forhåndsbestille via telefon, vil dette medføre at ikke-digitale kunder har tilgang til å benytte drosjetjenesten.

Alternativ kontrollutrustning er kun tillatt dersom drosjen kan betjene både forhåndsbestilling med motsvarende app eller forhåndsbestilling via ringing til tredjepart (krav om forhåndsbestilling via motsvarende app eller via ringing til tredjepart)

Drosjer med alternativ til fastmontert kontrollutrustning kan velge å tilrettelegge for forhåndsbestilling via applikasjon eller forhåndsbestilling via ringing til en tredjepart, eller begge deler. Konsekvensene av dette alternativet er likt som for de to ovenstående alternativene, men usikkerheten ligger i hvorvidt løyvehaveren innretter seg etter kravet om motsvarende app eller via ringing til tredjepart, eller velger begge. Ved dette alternativet har drosjen flest valgmuligheter og tilpasninger avhengig av hva drosjen anser som lønnsomt for egen virksomhet. Det legges med andre ord opp til løyvehaveren om drosjen kan betjene kunder som har bestilt via motsvarende app eller via ringing til tredjepart (for eksempel en drosjesentral), og at hvorvidt en ikke-digital kunde kan benytte seg av drosjen avhenger av valget til løyvehaver.

Løyvehaver som velger å kun benytte fastmontert kontrollutrustning

Drosjen kan betjene kunder som enten praier eller forhåndsbestiller via en tredjepart. For å kunne ta imot betaling fra kunder som praier eller bestiller via telefon (uten mulighet for å betale gjennom app) må det finnes en betalingsmulighet i drosjen, som muliggjør betaling med kort og/eller kontanter. Ikke-digitale kunder kan benytte seg av denne drosjen.

Løyvehaver som velger å benytte både alternativ og fastmontert kontrollutrustning

Drosjen kan i dette tilfellet betjene kunder som enten praier eller forhåndsbestiller gjennom motsvarende app eller tredjepart (avhengig av hvilket krav som stilles til alternativ kontrollutrustning). Drosjen kan være tilknyttet en sentral, operere på egenhånd, ta imot bestilling via motsvarende applikasjon, i tillegg til å betjene praie-markedet. For å kunne ta imot betaling fra kunder som praier eller bestiller via telefon (uten mulighet for å betale gjennom app) må det finnes en betalingsmulighet i drosjen, som muliggjør betaling med kort og/eller kontanter. Drosjen vil med andre ord kunne betjene alle deler av markedet, herunder de som foretrekker å bestille turen via applikasjon, ikke-digitale kunder som av ulike årsaker ikke har mulighet til å benytte applikasjon, samt kunder som ønsker å praie turen direkte fra gaten.

3. Etterspørsel etter drosjetjenester fra ikke-digitale og andre sårbare grupper og kostnader for kontrollutrustning

3.1 Etterspørsel etter drosjeturer

3.1.1 Passasjergrupper

Etterspørselssiden av drosjemarkedet består av flere ulike kundegrupper, som i varierende grad er avhengig av drosjetransport og som i varierende grad vil ha evne/mulighet til å benytte en kontrollutrustning som kun tillater bestilling gjennom en app.

Overordnet kan vi skille mellom to hovedgrupper av forbrukere:

1. Digitale forbrukere som vil ha mulighet til å velge mellom å benytte alle typer drosjer, både de som krever forhåndsbestilling gjennom app, via ringing eller de drosjene som er utstyrt med en tradisjonell kontrollutrustning.
2. Forbrukere som av ulik grunn er begrenset eller utelukket fra å benytte drosjetjenester som kun formidler sine tjenester gjennom en app, for eksempel ikke-digitale brukere eller andre sårbare grupper (som blinde). Heretter omtalt som ikke-digitale.

Det er også viktig å understreke at selv om det tilsynelatende vil være brukergupper som av ulike årsaker vil være avskåret fra å benytte drosjetjenester som distribuerer sine tjenester gjennom en app, så vil ikke etterspørselsgrunnlaget for mer tradisjonelle drosjer utelukkende bestå av dette kundegrunnlaget. Forbruker-atferd påvirkes også av preferanser, vane og bekvemmelighet. Det er derfor lite trolig at digitale forbrukere helt og holdent vil velge å benytte seg av heldigitale løsninger, i det minste på kortere sikt. For eksempel vil det fortsatt være personer som teknisk sett kan bruke mobilapplikasjoner, men som foretrekker å forhåndsbestille på telefon. En del personer kan også foretrekke å praie en drosje istedenfor å benytte seg av en applikasjon og potensielt måtte vente på en drosje.

Aktørene som fortsatt velger å benytte fastmontert kontrollutrustning, samt de som velger å benytte forhåndsbestilling gjennom ringing, vil kunne betjene kundegrupper som av ulike grunner er avskåret fra å benytte drosjer som kun distribuerer sine tjenester gjennom en app. Etterspørselsgrunnlaget vil også bestå av delene av befolkningen som fortsatt ønsker å benytte drosjer som ikke utelukkende benytter app for bestilling. Dersom dette samlede kundegrunnlaget er tilstrekkelig stort vil det fortsatt kunne være lønnsomt å tilby drosjetjenester som distribuerer sine tjenester gjennom andre kanaler enn gjennom en app. Størrelsen på kundegrunnlaget vil derfor være avgjørende for hvor mange drosjer som vil velge å tilby disse tjenestene.

3.1.2 Anslag på kundegrunnlag som kan ha utfordringer med å benytte drosjetjenester distribuert via app

For å gi et anslag på kundegrunnlaget for drosjer som ikke benytter seg av heldigitale løsninger har vi i Tabell 3-1 oppsummert ulike brukergrupper som trolig vil kunne ha utfordringer med å benytte drosjer som krever motsvarende app. I tabellen anslår vi også antallet privatpersoner per brukergruppe. Anslagene er basert på offentlig tilgjengelig statistikk, samt tilgjengelige estimater for størrelsen på ulike berørte brukergrupper.

Det er usikkerhet knyttet til flere av anslagene på antall berørte personer. For enkelte grupper, som svaksynte, blinde og ikke-digitale, gir ulike definisjoner ulike anslag på hvor stor andel av befolkningen som tilhører de ulike gruppene. Det er også verdt å merke seg at det trolig er betydelig overlapp mellom de ulike gruppene. Det vil som tidligere nevnt også trolig være en gruppe av befolkningen som, på bakgrunn av preferanser, vane eller bekvemmelighet, vil velge å benytte drosjer som distribueres gjennom andre kanaler enn app, for eksempel fordi de ønsker å praie drosjen. Det er vanskelig å anslå hvor stor denne brukergruppen er, men den er likevel synliggjort i tabellen.

Tabell 3-1: Kundegrupper som vil kunne ha utfordringer med å benytte drosjetjenester distribuert via app

Brukergruppe	Antall personer (anslag)	Andel av befolkningen
Eldre (personer over 67 år)	850 000 ⁴	16 %
Ikke-digitale	600 000 ⁵	11 %
Brukere av TT-ordningen	113 000 ⁶	2 %
Rullestolbrukere	50 000 ⁷	1 %
Synshemmede	130 000 ⁸	2 %
Blinde og døvblinde	1 400 ⁹	0,03 %
Personer som på bakgrunn av preferanser, vane eller bekvemmelighet ikke ønsker å benytte app	Usikkert	Usikkert

Selv om tabellen synliggjør antall personer i hver brukergroupe finnes det lite tilgjengelig informasjon som er egnet til å gi et bilde av etterspørselen etter drosjetjenester innenfor hver av disse brukergrope. Det synes likevel som nærliggende å anta at særlig enkelte av disse brukerne, som brukere av TT-ordningen, benytter seg av drosjetjenester relativt hyppig.

Akkurat hvor mange personer som utgjør ikke-digitale, sårbare grupper og de med preferanser for andre bestillingsmåter enn applikasjon, finnes det ikke et endelig svar på basert på offisiell statistikk. Som et nøkkeltall legger vi til grunn de 600 000 ikke-digitale brukerne. Dette utgjør et minimumsanslag på etterspørselsgrunnlaget for drosjetjenester fra personer uten smarttelefon eller uten mulighet for å benytte smarttelefon. Flere av disse kundene kan det også hende at er mer avhengig av drosjetjenester, for eksempel enkelte sårbare grupper. Slik sett er det grunn til å tro at ikke-digitale og sårbare grupper utgjør en enda større andel av antallet turer per år (som er det egentlige etterspørselsgrunnlaget). Basert på tabellen over antar vi at det som et minimum er 11 prosent av befolkningen som er avskåret fra å bruke heldigitale bestillings- og betalingsmåter for drosjetjenester, men det kan også være en del flere.

3.2 Kostnader for tradisjonell kontrollutrustning

Kostnaden for fastmontert kontrollutrustning har betydning for analysen ved at dette vil være bestemmende for hvilken kontrollutrustning en løyvehaver benytter, dersom det åpnes opp for å velge mellom ulike kontrollutrustninger. Heldigital kontrollutrustning som en mobilapplikasjon er tilnærmet gratis (selv om formidlingen av turen over applikasjonen har en kostnad). Kostnadsulempen ved fastmontert kontrollutrustning kan derfor anslås ved å undersøke kostnaden for fastmontert kontrollutrustning, som per i dag er taksameter. Kostnaden ved taksameter kan også tenkes på som en pris på tilgangen til praimarkedet.

Datagrunnlaget for å undersøke kostnadene for taksameter er hentet fra Samferdselsdepartementets høringsnotat og høringsssvarene. I høringsnotatet anslås det at gjennomsnittskostnaden for leasing av taksameter, med tilhørende kostnader for nødvendige tilleggsfunksjoner, er på rundt 33 000 per år. I tillegg kommer kostnader til Justervesenet for tilsyn med taksametre, som innebærer en årlig avgift på ca. 2 000 kroner og eventuelle avviksgebyr dersom det avdekkes feil under tilsyn. Videre innebærer Justervesenets tilsyn en kostnad forbundet med tapt arbeidstid for den sjåfør som møter til tilsyn (Samferdselsdepartementet, 2020).

Andre aktører påpeker at kostnaden for selve taksameteret isolert sett er lavere enn det samferdselsdepartementet opererer med i høringsnotatet. Taksameterleverandørene CenCom, Transport Data System (TDS)

⁴ SSB (2021), tabell 07459.

⁵ Kompetanse Norge (2020). 14 prosent av nordmenn fra 16 år og oppover (tilsvarende 600 000 personer) er ikke-digitale. 3 prosent (tilsvarende 130 000 mennesker) oppgir at de ikke bruker datamaskin, nettbrett, smarttelefon eller internett. 11 prosent (tilsvarende 480 000 mennesker) har svake grunnleggende digitale ferdigheter.

⁶ Urbanet Analyse (2019)

⁷ Norges Handikapforbund (2021)

⁸ Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, 2021) og Helsenorge.no (Helsenorge, 2021)

⁹ Det er ca. 130 000 synshemmede og 1000 blinde, i tillegg til 350 døvblinde i Norge.

og Internett Trafikk Formidling (ITF), samt NHO Transport har levert hørings svar hvor de redegjør for kostnadene knyttet til selve taksameteret og nødvendige tilleggsfunksjoner. Innspillene er oppsummert i Tabell 3-2.

Tabell 3-2: Oppsummering av kostnader knyttet til taksameter fra høringsbrev og hørings svar

Aktør	Anslag på årlige kostnader (kroner)
Samferdselsdepartementet og Justervesenet	35 000 (leasing, tilsyn og sentraltilknytningsavgift)
CenCom	3 300 (innkjøp, montering og drift) eller, 12 000 – 18 000 (innkjøp, montering, drift, betalingsterminal og kvitteringsprinter, datatrafikk, og SW lisenser)
TDS	Under 17 500
ITF	Under 26 000 (dyreste løsning med alt inkludert)
NHO Transport	22 000 (dyreste løsning), 15 000 – 20 000 (gjennomsnittlig)

Kilde: Hørings svar fra nevnte aktører (Samferdselsdepartementet, 2020)

I høringsinnspillene varierer prisen på taksameter fra 3 300 kroner til 26 000 kroner. I de dyrere løsningene er kostnaden høyere ettersom sentraltilknytning krever noen nødvendige tilleggsfunksjoner, som f.eks. formidling av drosjetjenester, kommunikasjon med tilknyttet sentral og system for flåtestyring. De dyrere versjonene inneholder også betalingsløsninger som betalingsterminal og kontanthåndtering.

Dersom løyvehaveren velger alternativ kontrollutrustning og det settes krav til at kunden må forhåndsbestille via applikasjon vil kostnadene for selve kontrollutrustningen være lave. På den annen side må drosjen betale opptil 30 % av omsetningen per tur til den som eier løsningen, ifølge kapittel 7.1 i høringsnotatet. Hvis det settes krav til at kunden må forhåndsbestille via ringing til tredjepart vil drosjen ha kostnader for å være tilknyttet en sentral hvor kunder kan forhåndsbestille drosjetjenester, i tillegg til kostnader for å tilrettelegge for bruk av kort og kontant. Dersom løyvehaveren velger fastmontert kontrollutrustning, som f.eks. taksameter, vil kostnadene avhenge av hvorvidt drosjen er tilknyttet en sentral eller ikke. Men uavhengig av sentraltilknytning så vil drosjen ha kostnader knyttet til den fastmonterte kontrollutrustningen og tilsyn av denne og betalingsmetode for kort og kontant.

Vurderingen av kostnader og lønnsomhet ved alternative kontrollutrustninger kompliseres ved at mobilapplikasjoner og drosjesentraler konkurrerer om tilknytning fra løyvehavere. Det kan derfor tenkes at kostnadene for kontrollutrustning enten dekkes direkte eller indirekte gjennom at sentralen tar en lavere andel av omsetningen til drosjen. Dette åpner opp for at det i prinsippet totalt sett kan bli billigere, eller like dyrt, å investere i tradisjonelle kontrollutrustninger som nye digitale kontrollutrustninger. Konkurransen om tilknytning vil avgjøre disse prisene.

Ser vi imidlertid bort fra konkurransen om tilknytning fra løyvehavere vil det være rene tekniske kostnadsdifferanser. Kostnadsdifferansen mellom fastmontert kontrollutrustning som et taksameter og en alternativ kontrollutrustning vil derfor være avhengig av de konkrete kravene som stilles, og være avhengig av eventuelle krav til betalingsløsning. Under våre forutsetninger om betalingsløsninger (jf. kapittel 2) vil man oppsummert ha følgende kostnader:

- Alternativ kontrollutrustning med forhåndsbestilling på app (gitt betaling over appen): ingen kostnader for selve tekniske kontrollutrustningen, men drosjesjåføren betaler opptil 30 prosent av omsetningen.

- Alternativ kontrollutrustning med forhåndsbestilling via ringing på telefon (gitt betaling for kort og/eller kontant: kostnader for tilknytning til sentral (hos Norgestaxi utgjør dette i snitt rundt 13 % prosent av innkjørt omsetningen) og kostnader ved betalingsterminal og/eller kantombehandling).
- Fastmontert kontrollutrustning (for eksempel taksameter): kostnader for tilknytning til sentral for forhåndsbestilling per telefon (hos Norgestaxi utgjør dette i snitt rundt 13 % prosent av innkjørt omsetningen), kostnader for selve taksameteret og kostnader for betalingsterminal og/eller kantombehandling.

Samlet sett kan man ikke rett frem påstå det vil være mer lønnsomt med alternative kontrollutrustninger sammenlignet med tradisjonell kontrollutrustning. Dette avhenger spesielt av kostnaden ved tilknytning, samt egenskaper ved markedet løyvehaveren betjener. Åpning for alternative kontrollutrustninger kan føre til forsterket konkurranse om tilknytning fra løyvehavere og slik sett endrede priser. Hvis man imidlertid ser på kun de tekniske kostnadene ved kontrollutrustning, vil digital kontrollutrustning være noe billigere enn tradisjonell fastmontert kontrollutrustning. Denne prisdifferensen er imidlertid moderat basert på de prisene som er oppgitt i høringsrunden.

3.2.1 Andre sentrale etableringshindringer i drosjemarkedet

Konsekvensene av alternativ kontrollutrustning vil også påvirkes av andre etableringshindringer i drosjemarkedet. Spesielt sentralt i denne sammenhengen er å understreke at tradisjonell kontrollutrustning som taksameter ikke er den eneste etableringskostnaden i drosjenæringen.

Det stilles fortsatt krav til gyldig drosjeløyve og drosjesjåfører må ha kjøreseddel. For å få drosjeløyve må søkeren ha forretningsadresse i Norge og være registrert i enhetsregisteret, ha økonomiattest uten vesentlige restanser til det offentlige, ha god vandel og god faglig kompetanse. For å få utstedt en kjøreseddel må søkeren blant annet ha fylt 20 år, innfri vandelskrav, ha tilstrekkelig faglig kompetanse og hatt førerkort klasse B uten avbrudd i minst to år. For utlendinger kreves det fire års botid i Norge før kjøreseddel kan utstedes. Kravet om botid gjelder ikke for EØS-borgere eller utlendinger som har bodd i EØS-land, som kan fremlegge politiattest og eventuelle bevis på lovlig opphold.

I tillegg er det i yrkestransportforskriften § 48 stilt krav til at drosjer skal merkes utvendig på begge sider med løyvenummer med skrifthøyde på minst 100 mm når kjøretøyet benyttes som drosje. Løyvenummeret skal plasseres på drosjens sidedør og være i kontrastfarge til fargen på drosjen. Løyvenummer og kjøreseddel skal være synlig fra passasjerens plass.

I sum utgjør kravene etableringskostnader for en del personer som kunne vurdert å kjøre drosje innimellom. Dette skyldes at selv den nye reguleringen inneholder en rekke oppstartskostnader og begrensninger for spesielt drosjesjåfører. Det er dermed sannsynlig at en vesentlig andel av de som tilbyr drosjetjenester har det som heltidsarbeid eller som en viktig supplerende deltidsjobb.

For vår problemstilling kan dette ha noe betydning fordi det samlet sett fører til at mange drosjesjåfører a) ønsker tilgang til et bredt kundegrunnlag for å sikre omsetning, b) vil kjøre mange nok turer i løpet av et år til at investeringer i sentraltilknytning og fastmontert kontrollutrustning med annet nødvendig utstyr fort har potensial for å bli lønnsomt. Hovedvurderingen vår tar derfor utgangspunkt i et marked, regulering og bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger der virksomheter/personer har drosjetjenester som et vesentlig inntektsgrunnlag. Vi forventer likevel at den samlede omreguleringen fører til flere deltidsjåfører enn tidligere da det var strenge begrensninger på antall drosjer. Vi vurderer det likevel dithen at man ikke uten videre kan anta at dette utgjør en stor bølge av nye deltidsdrosjesjåfører, siden det tross alt stilles en del krav.¹⁰

¹⁰ Heldigitale løsninger som for eksempel Uber vurderes av noen til å kunne redusere pirattaxivirksomhet. Det skyldes at man ser for seg at disse sjåførene vil gå over å benytte alternativ kontrollutrustning ved omregulering. Dette argumentet virker å ha noe for seg, men dette er en større diskusjon og er nok i vesentlig grad avhengig av skatt. Pirattaxi vil fortsatt kunne være lønnsomt nettopp fordi man kjører uten å rapportere inn til skattemyndighetene og kan slippe omsetningsandelen til nye formidlere av drosjeturer.

4. Analyse

4.1 Krav om forhåndsbestilling via motsvarende app eller via ringing

Vi starter med dette alternativet fordi det er det mest interessante for analyseformål ettersom løyvehaverne vil ha flest valgmuligheter. Andre alternativer er enklere og er langt på vei en delvariant av dette alternativet.

Alternativet innebærer at løyvehaver som velger å benytte en alternativ kontrollutrustning fritt kan velge mellom å tilby drosjetjenester gjennom en motsvarende app hos kunden, eller gjennom at kunden forhåndsbestiller ved å ringe via en tredjepart (for eksempel en drosjesentral).

Ettersom løyvehaver fritt kan velge, vil ikke et slikt krav implisere en garanti for at ikke-digitale vil være sikret et tilbud av drosjer. I et slikt scenario vil tilbydere av drosjetjenester i prinsippet stå overfor mulige tilpasninger av sitt drosjetilbud:

1. Løyvehaver benytter alternativ kontrollutrustning og tilbyr kun drosjeturer der kunden har en motsvarende app, og der kunden kan bestille og betale for turen med appen (en heldigital kontrollutrustning)
2. Løyvehaver benytter alternativ kontrollutrustning og tilbyr drosjeturer ved forhåndsbestilling over telefon via tredjepart, der vi forutsetter at det er tilrettelagt for betaling for turen med betalingsterminal/kontant. Drosjen kan også benytte seg av formidling av drosjetjenester over applikasjon. Dette er teknisk sett noe mer kostnadsdrivende gjennom teknisk tilknytning til ringesentral og betalingsformidling via kort og/eller kontant, men det er ikke behov for fastmontert kontrollutrustning, slik at man unngår kostnaden for et taksameter og kontrollen av dette.
3. Løyvehaver benytter fastmontert kontrollutrustning (f.eks. et taksameter) og benytter applikasjon og ringing til formidling av turer (og tilhørende betalingsmuligheter), i tillegg til at drosjen kan tilby praaing. Dette er teknisk sett det mest kostnadsdrivende alternativet ettersom man benytter applikasjon, betalingsterminal-/kontant, tilknytning til ringesentral og taksameter.

Hvis drosjetilbydere kan distribuere sine tjenester utelukkende ved bruk av en app, og der det samtidig kreves at kunden også har en motsvarende app, så vil dette ekskludere ikke-digitale fra å benytte seg av drosjer med denne typen kontrollutrustning. Dette gjelder da valgmulighet nummer 1 over.

Ikke-digitale kunder vil kun kunne forhåndsbestille drosjer som velger å benytte seg av en alternativ kontrollutrustning, men som åpner opp for at forhåndsbestilling ved å ringe inn til en sentral. Hvorvidt drosjen legger til rette for praaing er av mindre betydning, siden tilbudet til ikke-digitale i praksis ikke kan avhenge av at det tilfeldigvis kjører en drosje forbi. Tilbudet vil følgelig avhenge av hvor mange tilbydere av drosjer som fritt velger å tilby forhåndsbestilling gjennom ringing, der dette vil være en lønnsomhetsvurdering sett fra løyvehavers side.

Hvorvidt løyvehaver vil vurdere det som lønnsomt å tilby forhåndsbestilling via telefon vil i vesentlig grad avhenge av størrelsen på etterspørselsgrunnet. Vi anslår at det er minst 600 000 personer som er ikke-digitale i Norge i dag basert på en utredning fra Kompetanse Norge. Dette er sannsynligvis også kunder som benytter seg av drosje noe mer enn gjennomsnittet i befolkningen, siden flere er avhengig av alternativ kollektivtransport (for eksempel sårbare grupper). Dette trekker i retning at det overordnet fortsatt vil være et vesentlig etterspørselsgrunnlag etter drosjer via forhåndsbestilling over telefon, og at det derfor vil være et tilbud til ikke-digitale (se nærmere diskusjon om etterspørselsgrunnlag i kapittel 3.1).

Samtidig vil muligheten for å benytte alternativ kontrollutrustning med forhåndsbestilling via motsvarende app isolert sett bidra til å øke tilbudet av drosjetjenester gjennom noe lavere etableringsbarrierer. Dette skyldes at man kun trenger å laste ned en applikasjon for å ha en godkjent kontrollutrustning, og ikke er avhengig av å montere fast en kontrollutrustning i kjøretøyet. En eventuell ytterligere økning i tilbudet av drosjer vil imidlertid kun komme digitale forbrukere til gode, ettersom det er de som får et økt tilbud av drosjetjenester gjennom rene applikasjonsbaserte og digitale tilbud.

Samtidig er det ikke sikkert at dette er ensbetydende med at det totale tilbudet til ikke-digitale vil bli vesentlig dårligere. Noe etterspørsel fra digitale forbrukere vil flytte seg over til de drosjene som formidler sine tjenester gjennom en app, og ikke lenger etterspør drosjer via ringing. Dette trekker i retning av at antallet drosjer som kan betjene etterspørselen fra ikke-digitale og andre sårbare grupper (tilgjengelig drosjer per bruker på et gitt

tidspunkt) ikke nødvendigvis vil reduseres, selv om det absolutte antallet drosjer som vil kunne betjene disse gruppene reduseres noe.

Basert på markedsandeler illustrert i kapittel 2 synes det derfor lite sannsynlig at drosjetilbudet til ikke-digitale og andre sårbare grupper vil falle helt bort på kort sikt. Men vi ser det som noe mer sannsynlig at tilbudet vil kunne bli noe redusert. Vi ser det også som sannsynlig at tilbudet vil kunne falle bort i visse geografiske markeder på noe lengre sikt. Dette kommer blant annet av at størrelsen på kundegruppen som ikke behersker applikasjonsbaserte tjenester trolig vil reduseres over tid. I enkelte av landets mer spredtbygde områder er det en større risiko for at tilbudet vil bli betydelig svekket, eller til og med falle bort også på kort sikt, men dette er sterkt avhengig av demografi (jf. kapittel 4.6).

På tross av at vi vurderer det som lite sannsynlig at tilbudet til ikke-digitale og andre sårbare brukergrupper vil falle helt bort på kort sikt, kan endringer i reguleringen av kontrollutrustning bidra til endringer i drosjemarkedet. Et sannsynlig utfall er at enkeltturmarkedet vil deles i to, med noe ulik prisdannelse i de to markedene.

Todelingen av markedet vil oppstå fordi en del sjåførere vil anse det som lønnsomt å kun betjene konsumenter via app. Dette kan for eksempel være personer som har drosje som en vesentlig del av, men ikke hele inntektsgrunnlaget sitt, og som derfor kjører mer sjeldent. Konsumenter som evner og ønsker å benytte seg av drosjer som formidler sine tjenester gjennom app vil stå overfor et større totaltilbud av drosjetjenester og vil kunne utnytte seg av dette for å få lavere priser. Brukergrupper som av ulike grunner ikke kan benytte drosjer som formidler sine tjenester gjennom app, for eksempel ikke-digitale eller andre sårbare grupper, vil stå overfor et noe mer begrenset tilbud. Dette medfører at handlingsrommet er større å utøve noe markedsrett overfor sistnevnte gruppe. Formidlingstjenester som forhåndsbestilling per telefon (og eventuelt spotmarkedet) som er kanalene ikke-digitale kunder må benytte seg av, har i tillegg søkekostnader ved å finne beste pris på en tur. Dette er også et forhold som legger til rette for at ikke-digitale kan møte noe høyere priser.

Samlet sett vurderer vi det dithen at det ved gjennomføringen av dette alternativet er sannsynlig med en todeling av drosjemarkedet der de kunder som evner å benytte seg av drosjer som formidler sine tjenester gjennom en app vil stå overfor noe større tilbud og noe lavere priser. Tjenestetilbudet til ikke-digitale vil ikke falle bort, men prisene ikke-digitale vil måtte betale for drosjetjenester vil kunne øke. Denne todelingen av prising vil kunne oppstå så lenge man åpner for appbestilling og betaling, og det kan hende at dette i realiteten allerede har oppstått. At vi ikke vurderer det som sannsynlig med et bortfall av drosjetilbud til ikke-digitale er basert på at det er tilstrekkelig mange personer som etterspør drosjetjenester som ikke formidler sine turer utelukkende via en app i et gitt geografisk marked. Denne forutsetningen holder ikke nødvendigvis i samtlige geografiske områder i Norge. Hovedkonklusjonen kan derfor variere langs by-land dimensjonen, jf. kapittel 4.6.

Til slutt kan det nevnes at det kan oppstå en annen todeling av markedet mellom geografiske områder, nemlig at spotmarkedet (altså prising) i enkelte områder vil falle bort. Dette skjer som følge av at løyvehaver kan spare noe kostnader på å kutte ut fastmontert enhet i kjøretøyet og heller kun ta forhåndsbestilling per telefon. Dette er samtidig noe som sannsynligvis i praksis er tilfelle allerede i dag i flere markeder. En slik todeling vil påvirke digitale og ikke-digitale kunder likt, og vurderes derfor ikke som viktig for vår diskusjon.

4.2 Krav om forhåndsbestilling via motsvarende app

Dette alternativet innebærer en omregulering der det stilles krav om at drosjer som velger å benytte en alternativ kontrollutrustning er pålagt å formidle forhåndsbestilling av turer gjennom en motsvarende app hos kunden. Ikke-digitale, eller andre sårbare grupper, vil ikke ha tilgang til drosjer som har en alternativ kontrollutrustning siden det forutsetter at kunden kan beherske en app. Kravet vil ekskludere ikke-digitale fra forhåndsbestillingsmarkedet blant de drosjer som benytter alternativ kontrollutrustning. Kundene vil kun kunne benytte drosjer som fortsatt velger å benytte en tradisjonell kontrollutrustning, og som distribuerer sine tjenester gjennom telefon.

Konsekvensene vil være omtrent like som beskrevet i analyse 1, men valgmulighetene for en løyvehaver er noe redusert:

1. Løyvehaver tilbyr kun drosjeturer der kunden har en motsvarende app, og der kunden kan bestille og betale for turen med appen
2. Løyvehaver må ha fastmontert kontrollutrustning for å tilby forhåndsbestilling på telefon og vil derfor også ha tilgang til praimarkedet. Dette innebærer at løyvehaver må investere i fastmontert kontrollutrustning som

et taksameter, tilby betaling med betalingsterminal/kontant og være tilknyttet en sentral. Løyvehaver kan imidlertid fritt velge å i tillegg benytte applikasjon for formidling av noen turer.

Konsekvensene av dette kravet vil være omtrent like som for alternativet diskutert ovenfor. Det er lite sannsynlig at tilbudet til ikke-digitale faller bort på kort sikt som følge av et relativt stort etterspørselsgrunnlag fra ikke-digitale og moderate kostnader for fastmontert kontrollutrustning, spesielt for heltidssjåfører som ønsker mange turer og gjennom hele døgnet. Det synes særlig som lite sannsynlig at allerede etablerte tilbydere av drosjetjenester med tilknytning til sentral og med tradisjonell utrustning, som for eksempel Oslo Taxi, vil velge å legge ned dette tilbudet så lenge det fortsatt finnes en betydelig etterspørsel etter tjenestene disse drosjene tilbyr. Det er samtidig sannsynlig med en todeling av drosjemarkedet der de kunder som evner å benytte seg av drosjer som formidler sine tjenester gjennom en app vil stå overfor noe større tilbud og noe lavere priser. Igjen, vil dette avhenge av demografiske kjennetegn ved et geografisk marked. I de geografiske markedene hvor det er få ikke-digitale vil det være en større sannsynlighet for at tilbudet vil falle bort også på kort sikt.

4.3 Krav om forhåndsbestilling via ringing

Med tanke på vår hovedproblemstilling er dette alternativet enklere å analysere. Dersom det settes krav om at drosjer som velger å benytte en heldigital kontrollutrustning må formidle sine tjenester gjennom at kunden forhåndsbestiller ved å ringe til en sentral, vil dette sikre at tilbudet er tilgjengelig for den kundemassen som ikke behersker app. Et slikt krav vil ikke ekskludere ikke-digitale fra å benytte seg av drosjer som velger å benytte en heldigital kontrollutrustning. Det vil i et slikt scenario følgelig ikke være noen risiko for at tilbudet til ikke-digitale eller andre utsatte grupper vil falle bort.

Dette kravet vil imidlertid innebære at tilbyder av drosjer som i dag baserer sine tjenester på forhåndsbestilling og betaling via applikasjon vil måtte gjøre tilpasninger for å oppfylle kravene til en alternativ kontrollutrustning, for eksempel ved å etablere en tredjeparts ringesentral. Formidling av drosjetjenester vil fortsatt kunne skje over app, men dagens applikasjoner som for eksempel Uber, vil ikke være en fullverdig godkjent kontrollutrustning. For fortsatt bestilling og betaling via app vil disse drosjene følgelig være nødt til å ha et taksameter.

Markedet vil i dette scenariet også kunne dele seg mellom de drosjene som velger å benytte en alternativ kontrollutrustning (men med ringing) og de drosjene som velger å beholde en tradisjonell kontrollutrustning for å kunne betjene praimarkedet. Dette synes imidlertid mindre problematisk i og med at også ikke-digitale og andre sårbare grupper vil ha mulighet til å benytte seg av drosjetilbud i begge markedet. I likhet med tidligere vil det fortsatt kunne oppstå en noe ulik prisdannelse mellom app, telefon og praiing, men tilbudet til de ikke-digitale er sikret gjennom lovkrav.

4.4 Krav om forhåndsbestilling via motsvarende app og via ringing

Dersom det ved en omregulering settes krav om at drosjer som velger å benytte en heldigital kontrollutrustning må formidle sine tjenester både gjennom en app og gjennom at kunden kan forhåndsbestille ved å ringe til en sentral, vil dette sikre at tilbudet også er tilgjengelig for den kundemassen som ikke behersker app. Et slikt krav vil med andre ord ikke ekskludere ikke-digitale eller andre utsatte grupper (som blinde) fra å benytte seg av drosjer som formidler sine tjenester gjennom app, siden de også må tilby forhåndsbestilling via ringing. Det vil i et slikt scenario følgelig ikke være noen risiko for at tilbudet til ikke-digitale eller andre utsatte grupper vil falle bort.

Som overnevnte krav vil dette kraver innebære at tilbyder av drosjer som i dag baserer sine tjenester på forhåndsbestilling og betaling via applikasjon vil måtte gjøre tilpasninger for å oppfylle kravene til en alternativ kontrollutrustning, for eksempel ved å etablere en tredjeparts ringesentral. Formidling av drosjetjenester vil fortsatt kunne skje over app, men dagens applikasjoner, som for eksempel Uber, vil kun være en godkjent kontrollutrustning dersom drosjens tjenester også er tilgjengelig gjennom ringing.

Man vil kunne oppleve en todeling av markedet, mellom de drosjene som velger å benytte en tradisjonell kontrollutrustning og de drosjene som velger å benytte en alternativ kontrollutrustning, potensielt med noe ulik prisdannelse i de to markedene. Denne synes imidlertid mindre problematisk i og med at også ikke-digitale og andre sårbare grupper i dette alternativet vil ha mulighet til å benytte seg av det samme drosjetilbudet. Det kan fortsatt oppstå en noe ulik prisdannelse mellom app, telefon og praiing, men tilbudet til de ikke-digitale er sikret gjennom lovkrav.

4.5 Konsekvenser for ikke-digitale

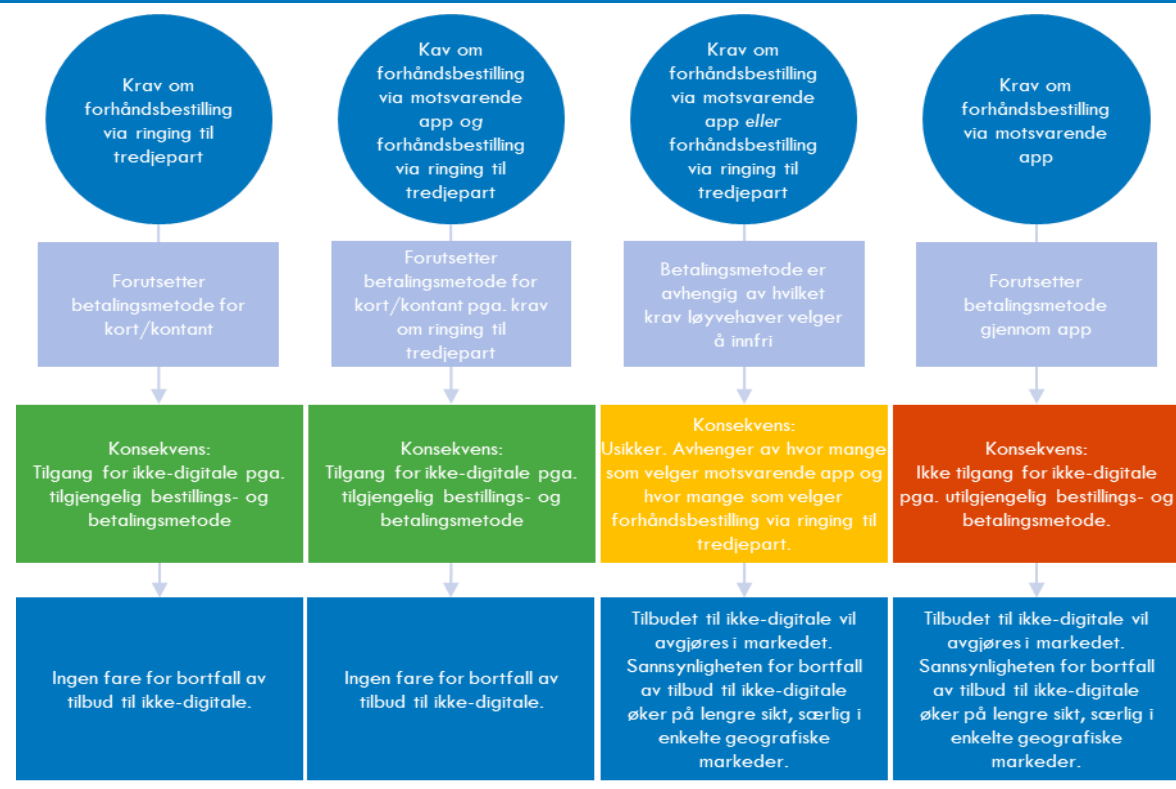
Figur 4-1 oppsummerer sannsynlig konsekvens og utfall for ikke-digitale av ulike krav for ny kontrollutrustning.

Oppsummert vil konsekvensene for ikke-digitale være minst dersom det ved en omregulering settes krav om forhåndsbestilling via tredjepart over telefon, enten alene eller i kombinasjon med krav om forhåndsbestilling via motsvarende app. Ved en innføring av ett av disse to alternativene vil det ikke være noen fare for at tilbudet til ikke-digitale vil falle bort.

Dersom det ved en omregulering settes krav om forhåndsbestilling via motsvarende app eller åpnes opp for at løyveholder kan velge å kun benytte seg at en slik løsning vil dette kunne ha større konsekvenser for ikke-digitale brukere. For begge alternativ vil et bortfall av tilbudet til ikke-digitale kunne være mest sannsynlig på noe lengre sikt, siden antallet ikke-digitale kan forventes å reduseres over tid. I enkelte av landets mest spredtbygde kommuner kan det være en større risiko for at tilbudet til ikke-digitale vil bli svekket, eller til og med falle bort også på kort sikt, men dette er sterkt avhengig av kommunens demografi, jf. kapittel 4.6.

Alternativene som fører til at løyveholder kan ha en kontrollutrustning som er utelukkende heldigital, vil kunder som evner å benytte seg av drosjer som formidler sine tjenester gjennom en app stå overfor noe større tilbud og potensielt noe lavere priser. Brukergrupper som av ulike grunner ikke kan benytte drosjer som formidler sine tjenester gjennom app vil stå overfor et noe mer begrenset tilbud. Dette medfører at handlingsrommet er større å utøve noe markedsrett overfor sistnevnte gruppe. Det kan med andre ord være sannsynlig at ikke-digitale kunder vil kunne møte noe høyere priser. Generelt vil det imidlertid kunne oppstå noe ulik prisdannelse mellom app, telefon og praing, der dette gjelder sannsynligvis uavhengig av reguleringen av kontrollutrustning.

Figur 4-1: Sannsynlig konsekvens av ulike krav for ny alternativ kontrollutrustning



4.6 Variasjoner mellom by og distrikt

Åpnes det opp for å benytte en alternativ kontrollutrustning med krav om motsvarende app vil det som diskutert over føre til en ny markedstilpasning i drosjemarkedet. Tilpasningen kan variere noe mellom ulike geografiske markeder som mellom by og land.

Hvorvidt det vil oppstå forskjeller i markedstilpasningen vil avhenge av etterspørselsgrunnlaget for drosjetjenester i hvert enkelt distrikt/område/marked. Overordnet synes det nærliggende å anta at tilpasningen i storkommuner vil være lik den vi har skissert ovenfor, herunder en todeling av drosjemarkedet, men at tilbudet til ikke-digitale konsumenter ikke vil bortfalle.

For mellomstore og små kommuner vil det imidlertid kunne være mulig med en annen tilpasning, gitt visse forutsetninger om demografiske kjennetegn ved de geografiske områdene. I hvilken grad tilbudet av drosjer som kan betjene ikke-digitale kunder vil opprettholdes vil derfor trolig i større grad enn i storkommuner være avhengig av den konkrete distribusjonen av kundegrupper.

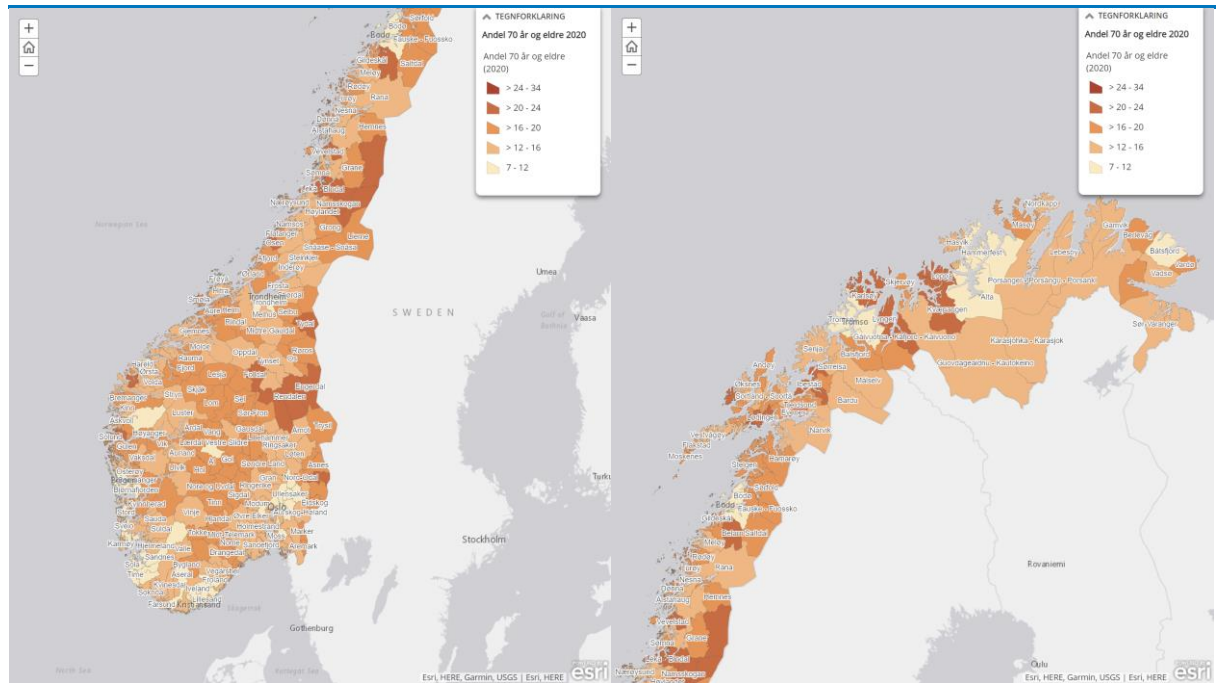
Vi vurderer at det kritiske er hvorvidt det i et gitt geografisk område er tilstrekkelig mange ikke-digitale kunder blant kundegrunnlaget til drosjetjenester. Hvis det er lønnsomt å tilby drosje i dag, så vil andelen ikke-digitale blant kundegrunnlaget være avgjørende for om tilbudet tilpasses denne gruppen eller ikke. Man kan derfor se for seg geografiske områder der det er få ikke-digitale kunder og at løyveholder derfor ikke ser det som lønnsomt å tilby drosjetjenester til denne gruppen – dette vil i så fall medføre et bortfall av tilbud til ikke-digitale. Det kan også være praktiske utfordringer knyttet til tredjeparts telefonbestilling i distrikter.¹¹ For eksempel kan det finnes drosjesjåfører som ikke er tilknyttet en sentral. Hvis en løyveholder i dag baserer seg på forhåndsbestilling på telefon utenom tredjepart vil det fortsatt være behov for fastmontert kontrollutrustning. Hvis det da er få ikke-digitale blant kundegrunnlaget, vil et bortfall være noe mer sannsynlig.

Samtidig er det også tilfellet at det sannsynligvis er relativt flere ikke-digitale i distriktene, spesielt det forhold at det generelt sett er relativt sett flere eldre utenfor storbyene som trekker i den andre retningen. Tall fra SSB viser for eksempel at distriktene generelt preges av en høy og økende andel eldre, se Figur 4-2. Dette er vel og merke kun en indikator på at andelen ikke-digitale er og vil forbli høyere i distriktene.

I mellomstore kommuner der andelen eldre er høy, samt det forhold at disse etterspør drosjetransport oftere på grunn av manglende tilgang til andre kollektivløsninger, trekker i retning av at bortfall av tilbudet er mindre sannsynlig. Etterspørselsgrunnlaget er trolig tilstrekkelig til å opprettholde et tilbud av drosjer som kan betjene ikke-digitale kunder mange steder, men ikke nødvendigvis alle. I mellomstore kommuner der andelen eldre er lavere, samt i små kommuner med få innbyggere, er det mer sannsynlig at en omregulering der løyveholder kan fritt velge en heldigital løsning, vil føre til at tilbudet til ikke-digitale vil falle bort.

¹¹ Drosjen kan i prinsippet knytte seg til en sentral som ikke ligger i samme geografiske område, men det er mest normalt at en sentral betjener et gitt geografisk område og at det derfor i praksis i noen områder ikke er relevant med en tredjeparts sentral.

Figur 4-2: Andelen 70 år eller eldre (2020)



Kilde: SSB (2020)

4.7 Kontraktmarkedet kan bidra til et minimumstilbud til ikke-digitale kunder

Kontraktsegmentet kan deles inn i ulike tjenester som pasientreiser, skoleskys og andre offentlige og private kjørekontrakter. Denne typen turer er viktige for drosjesentralene og konkurransen om kontraktene er som regel høy. Hvorvidt kontraktmarkedet vil bidra til et minimumstilbud til ikke-digitale kunder er et åpent spørsmål. Det er likevel grunn til å tro at kontraktmarkedet, hvert fall på kort sikt, kan bidra til at drosjetilbudet til ikke-digitale ikke faller bort. Det skyldes at de offentlige innkjøperne av kontrakter, som pasientreiser og eneretter, har et handlingsrom til å stille krav om at drosjene skal være tilgjengelige for ikke-digitale kunder, for eksempel via telefonbestilling. Drosjer som benyttes i kontraktmarkedet vil i mange tilfeller også kunne betjene enkelt-turmarkedet når de ikke er utfører turer knyttet til kontraktene. Det er imidlertid slik at desto flere krav som stilles i denne typer kontrakter, desto høyere antas prisen å bli. Etter vår forståelse er det per i dag ikke mye å gå på i de offentlige drosjekontraktene og dermed blir det mye usikkerhet knyttet til hvorvidt det stilles krav til ikke-digital tilgjengelighet. Dersom det stilles slike krav kan kontraktmarkedet bidra til et visst minimumstilbud som kan betjene ikke-digitale kunder i mange geografiske områder.

5. Erfaringer fra andre land

Hovedformålet med analysen er å belyse konsekvensene for ikke-digitale personer og sårbare grupper hvis det åpnes opp for alternativ kontrollutrustning. Som påpekt i analysen er det sentrale for vurderingen hvorvidt det åpnes opp for at løyvehavere kan tilby drosjeturer gjennom applikasjon uten å samtidig tilby drosjeturer via en tredjeparts sentral ved ringing. I våre litteratursøk er det ingen rapporter vi har identifisert som direkte belyser konsekvensene for ikke-digitale brukere.

Videre er det regulatoriske rammeverket i land forskjellig, samt landspesifikke forutsetninger som har stor betydning. For eksempel vil et langstrakt land som Norge med en meget spredt befolkning være vanskelig å sammenligne med Nederland som har en svært annerledes geografisk struktur.¹² Videre er det forskjeller mellom Norge og relevante naboland i den konkrete utformingen av reguleringen av drosjemarkedet. Det er utfordrende å konkludere noe basert på andre lands erfaringer, fordi andre aspekter ved reguleringen av drosjer kan ha vel så stor, og ofte vesentlig mer, betydning for utviklingen i drosjemarkedet enn kontrollutrustning. I de fleste aktuelle land er også krav til kontrollutrustning innført samtidig som en rekke andre endringer, noe som gjør det vanskelig å observere hvilken effekt dette konkrete kravet har hatt på drosjemarkedet og tilbudet til ulike grupper. Nedenfor redegjør vi likevel kort for noen erfaringer fra andre land, selv om vi tror dette isolert sett er vanskelig å vurdere overføringsverdien av for Norge.

5.1.1 Finland

Finland vedtok i 2017 ny drosjeregulering og endringene trådte i kraft 1. juli 2018. Før denne endringen hadde Finland en lovgiving med et system med behovsprøvde løyver. Formålet med reformen i 2018 var å fremme nye forretningsmodeller, gjøre markedsadgang enklere, samtidig som brukernes behov skulle ivaretas. Reguleringen innebærer en rekke endringer, herunder også tilknyttet kontrollutrustning. I ny regulering er kravet at hvis prisen på turen kalkuleres ut fra tid eller distanse må kjøretøyet ha et taksameter eller lignende innretning/enhet med måleegenskaper som tilfredsstiller de «vanlige» standardene for måling og personvern.

I og med at nye krav til kontrollutrustning ble innført samtidig som en rekke andre endringer, både tilknyttet kvalitetskrav, antallsbegrensning, operasjonelle krav og prisregulering, er det vanskelig å observere hvilken effekt dette konkrete kravet har hatt på drosjemarkedet i Finland. I 2018 utarbeidet imidlertid det finske samferdselsdepartementet en rapport hvor de presenterer de foreløpige virkningene av omreguleringen (Liikenne- ja viestintäministeriö, 2018). I rapporten sammenlignes faktisk utvikling med den antatte utviklingen som ville ha skjedd uten en omregulering.

I rapporten konkluderes det med at de foreløpige virkningene samsvarer med forventningene. Tilbakemeldinger fra operatørene ser ut til å indikere at reguleringen fremmer utvikling av nye tjenester og systemer. Rapporten finner også at antallet bedrifter og sjåførere som arbeider i taxivirksomheten har økt, og at det etter dereguleringen har blitt søkt utstedt over 3 000 nye drosjeløyver, noe som innebærer om lag 30 prosent økning i antall løyver. tillegg til et økt antall drosjeløyver har det vært en betydelig økning i antall drosjer, særlig når det gjelder antall drosjeautoriserte personbiler. Det synes imidlertid å være slik at nye aktører som velger å distribuere sine tjenester gjennom digitale plattformer i all hovedsak velger å etablere seg i større byer, og at disse ikke er interessert i å operere i små og mindre lønnsomme markeder.¹³

I arbeidet med rapporten var det ikke et tilstrekkelig datagrunnlag til å estimere tilgjengeligheten av drosjer. Nye utstedelser av drosjeløyver og økningen i antall biler registrert som drosje kan imidlertid tyde på at tilbudet som helhet er høyere enn før omreguleringen.

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

I rapporten påpekes det at det er utfordrende å evaluere virkningene etter så kort tid, blant annet på grunn av lovens omfang og antall faktorer som er endret. Ettersom hovedformålet med lovgivningen har vært å støtte

¹² Litteraturen sier for øvrig ikke noe om de konkrete konsekvensene for ikke-digitale så langt vi har sett. Dette inkluderer blant annet (Rienstra, et al., 2015) og (Pelzer, et al., 2019).

¹³ <https://pub.norden.org/temanord2020-513/temanord2020-513.pdf>

langsigtede forandringsprosesser, vil de endelige virkningene av den nye lovgivningen bli tydeligere i senere år. Det er derfor planlagt en mer fullstendig konsekvensanalyse i en sluttrapport i 2022.

Litteraturen sier for øvrig ikke noe om de konkrete konsekvensene for ikke-digitale så langt vi har sett.

5.1.2 Sverige

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

I Sverige er det fremdeles krav om at alle drosjer skal være utstyrt med taksameter, men det har vært mulig å søke om unntak fra denne regelen. Fra og med 1. januar 2021 har vil det imidlertid ikke være mulig å benytte annen kontrollutrustning enn taksameter, med mindre drosjen tilknyttes en godkjent bestillingsentral.

Erfaringer fra Sverige kan ikke belyse konkrete konsekvenser for ikke-digitale som er til nytte for vår vurdering.

6. Referanser

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, 2021. *Norges Blindeforbund*. [Internett]
Available at: <https://ffo.no/Medlemsorganisasjoner/N/Norges-Blindeforbund/>
[Funnet 12 Mai 2021].

Helsenorge, 2021. *Døvblindhet*. [Internett]
Available at: <https://www.helsenorge.no/sykdom/sjeldne-diagnoser/dovblindhet>
[Funnet 12 Mai 2021].

Kjørstad, K., Amundsen, M. & Ellis, I., 2019. *Transportordningen for funksjonshemmede (TT-ordningen): Status 2018*, s.l.: Urbanet Analyse.

Kompetanse Norge, 2020. *600 000 nordmenn er ikke-digitale*. [Internett]
Available at: <https://www.kompetansenorge.no/nyheter/600-000-nordmenn-er-ikke-digitale/>
[Funnet 12 Mai 2021].

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

Lovdata, 2020. *Forskrift om krav til taksametre*. [Internett]
Available at: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-10-01-1226#KAPITTEL_2
[Funnet 11 Mai 2021].

Norges Handikapforbund, 2021. *Tall og fakta*. [Internett]
Available at: <https://nhf.no/for-tillitsvalgte/abc-om-nhf/tall-og-fakta/>
[Funnet 12 Mai 2021].

Pelzer, P., Frenken, K. & Boon, W., 2019. *Institutional entrepreneurship in the platform economy: How Uber tried (and failed) to change the Dutch taxi law*, s.l.: s.n.

Rienstra, S., Bakker, P. & Visser, J., 2015. *International comparison of taxi regulations and Uber*, s.l.: s.n.

Samferdselsdepartementet, 2020. *Høring - endringer i flere forskrifter for å legge til rette for kontrollutrustning som et alternativ til taksameter i drosje*, Oslo: s.n.

Samferdselsdepartementet, 2020. *Høringsnotat: Endringer i flere forskrifter for å legge til rette for kontrollutrustning som et alternativ til taksameter i drosje*, s.l.: s.n.

SSB, 2020. *Drosjetransport - omsetning*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/drosje>
[Funnet 20 05 2021].

SSB, 2020. *Regionale befolkningsframskrivinger 2020-2050*. [Internett]
Available at:
<https://ssb1.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=8feeedde1c2a40aa99cc5f0a3bc7fb13>
[Funnet 12 Mai 2021].

SSB, 2021. *Befolkning*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/befolkning>
[Funnet 12 Mai 2021].

Utdanning.no, 2021. *Yrkesbeskrivelse - Taxisjåfør*. [Internett]
Available at: <https://utdanning.no/yrker/beskrivelse/taxisjåfor>

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

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

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo