



Arkivnr: 2015/6943-1

Saksbehandlar: Anne Vedvik

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Samferdselsutvalet		19.08.2015

Køytider for reservedrosjeløyve i Bergen køyreområde

Samandrag

I møte 11.02.2015 i samferdselsutvalet vart fylgjande oversendingsforslag sett fram:

«Samferdselsutvalet ber om at fylkesrådmannen kjem attende med sak om konkret vurdering av å forkorte køytidene for reserveløyve.»

Reduksjon i køytidene kan gjera det mindre attraktivt å ta ut reserveløyve, og på den måten vil ein få ned talet på reserveløyve og redusera overkapasiteten i marknaden. Samstundes kan reduserte køytider gjera det vanskeleg å skaffa sjåførar ved korte og delte skift, og sentralane sitt handlingsrom for å laga eigne køyreplaner vert innskrenka. Skal maksimalkøytidene som løyvestyresmakta fastset gi handlingsrom for sentralane, må dei ikkje vera for stramme. Samstundes må køytidene ikkje vera så vide at dei i røynda gjev overkapasitet dersom sentralane ikkje har køyreplanar. Etter fylkesrådmannen si vurdering tek dagens køytider for reserveløyva høgde for begge desse omsyna. Fylkesrådmannen rår derfor til at køytidene for reserveløyva ikkje vert redusert, men at administrasjonen vurderer alternative tiltak.

Forslag til vedtak

Samferdselsutvalet tek saka til orientering.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 07.07.2015**Bakgrunn**

I møte 11.02.2015 i samferdselsutvalet vart fylgjande oversendingsforslag sett fram:

Samferdselsutvalet ber om at fylkesrådmannen kjem attende med sak om konkret vurdering av å forkorte køyretidene for reserveløyve.

Gjeldande køyretider for reservedrosjane i Bergen køyretider ligg i vedtak frå 2003:

Måndag – torsdag 05:00 – 18:00

Fredag 05:00 – laurdag 14:00

Laurdag 18:00 – søndag 09:00

Køyretidene skal sikra tilstrekkeleg kapasitet i periodar med stor etterspurnad og samstundes hindra overkapasitet i trafikksvake periodar.

I Bergen køyreområde er det totalt 750 drosjeløyve, 190 reserveløyve og 560 ordinære drosjeløyve. Dei årlege drosjeevalueringane har dei siste åra vist klar overkapasitet, noko som er prisdrivande i ein marknad der manglande oppdrag vert kompensert med høgare pris på dei oppdrag som finst. Manglande respekt for køyretidene har vore tilbakevendande tema i evalueringane.

I evaluering av drosjeverksemnda i køyreområdet 2013 la ein fram resultat frå stikkprøvekontroll som synte den faktiske bruken av reserveløyva. Kontrollen viste at køyretidene vert brote i alle sentralar (data frå Bergen Taxi var ikkje med i kontrollen), ved at reserveløyva køyrer kveld/natt i vekene, heile laurdag og ein god del av søndag kveld/natt. Fylkesrådmannen stilte spørsmål ved om det er riktig bruk av løyvestyresmakta sine ressursar å driva kontroll av køyretidene når dette er eit innteksregulerande tiltak primært av omsyn til næringa sjølv, og ikkje av omsyn til publikum. Ein kom fram til at gjeldande køyretider for reservedrosjane er retningsgjevande for å sikra eit stabilt drosjetilbod på tidspunkt der etterspurnaden er stor, men at det elles er opp til sentralen å bestemma når reserveløyva skal vera i drift. Der sentralen ikkje har køyreplan for reserveløyva, er det opp til løyvehavar når reserveløyve er i drift. Føresetnaden er at gjeldande køyretider er maksimalkøyretider.

Etter dette har samferdselsavdelinga fått mange meldingar om at reserveløyva køyrer døgnet rundt, at dette skaper dårlege økonomiske kår for dei ordinære drosjane og dårleg arbeidsmiljø med tilløp til fysiske konflikhtar mellom løyvehavarar på jobb. I desember 2014 sende Taxi 1 inn forslag til endring av køyretidene for reserveløyva etter mal frå Oslo kommune. I samband med evalueringa 2014 vedtok ein at 20 reserveløyve skal vera inaktive i ein prøveperiode på 2 år. I e-post 19. mars 2015 tok Taxi 1 på ny opp overkapasiteten på reserveløyva og viste til at bortfall av omsetnad på ordinære løyve fører til oppseiing av sjåførar og på sikt takstauke.

I samarbeidsmøte med sentralane 26. mai 2015 handsama ein forslag til reduksjon i køyretidene for reserveløyva og strengare kontrollregime med tilbakekalling ved brot på køyretidene. Det kom fram ulike syn. Christiania Taxi Bergen (CBT) som er den nyaste sentralen i køyreområde og som ikkje praktiserer særskilte køyretider for reserveløyva, meiner at det ikkje skal vera restriksjonar på reservekøyrying i det heile. Bergen Taxi (BT) som er den eldste og største sentralen, meiner at regulering av reservekøyryinga ligg til sentralen og at fylkeskommunen ikkje skal fastsetja generelle køyretider, men berre regulera bruken av reserveløyva i sentralar utan eigen køyreplan. Dei andre fire sentralane ynskte eins køyretider for alle sentralane, med strengare kontroll og aktiv handheving av desse. A-Taxi, Bryggen Taxi (Bryggen) og Norgestaxi Bergen (NTB) ynskte at ein held fram med dagens køyretider, medan Taxi 1 ynskte reduksjon i dagens køyretider.

Rettsleg grunnlag

Det går fram av yrkestransportforskrifta § 46, siste ledd at

Løyvemyndigheten kan fastsette nærmere regler for drosjevirkksomheten i løyvedistriktet. Slike regler kan i detalj foreskrive hvordan virksomheten skal utøves, herunder løyvehaver og drosjesjåførers plikter overfor publikum, drosjesentral mv.

Fylkeskommunen er med dette gitt vide fullmakter til å regulera drosjeverksemda i sitt distrikt ved at ein «i detalj kan foreskrive» korleis verksemda skal gå føre seg. Reserveløyve og bruken av denne type løyve er nærmare omtalt i yrkestransportforskrifta § 49:

Løyve for reservedrosje kan, innanfor det løyvetall løyvemyndigheten fastsetter, tildeles innehaver av ordinært drosjeløyve i løyvedistriktet.

Er løyvehaveren tilsluttet drosjesentral, bestemmer denne når reservedrosje skal nyttas. Ellers skal reservedrosje nyttas når løyvemyndigheten eller den løyvemyndigheten gir fullmakt finner at det er behov for det. I det tidsrom en reservedrosje har adgang til å kjøre, gjelder de same bestemmelsar som for drift av ordinær drosje.

At reserveløyve er omtalt i eigen paragraf tyder i seg sjølv at desse løyva skal handsamast på særskilt måte. Omgrepet «reserveløyve» slik det kjem fram i første ledd, viser at dette er ein type løyve som kjem i tillegg til «ordinært drosjeløyve». Det er restriksjonar på køyringa ved at denne type løyve må ha «adgang til å kjøre», jf. andre ledd.

Reserveløyve er eit supplement medan dei ordinære drosjene har prioritet og den enkelte løyvehavar kan ikkje fritt bestemma når reserveløyve skal vera i drift. Regelverket legg opp til at drosjesentralane skal fastsetja køyreplanar for reserveløyva, jf. § 49, andre ledd, første punktum. Det er elles ikkje tvilsamt at løyvestyresmakta har heimel for å fastsetja køyretider for reserveløyva. HFK har allereie slike køyretider. Desse vart første gong innført i 1999 etter at ein hadde innført konkurranse mellom fleire sentralar. Det vart samstundes vedteke at den einskilde sentral kan fastsetja køyreplikta innan for desse rammene. Køyretidene vart justert i 2003 og har vore uendra sidan.

Reserveløyva sin plass i ein konkurranseutsett drosjemarknad.

I TØI-rapport 1152/2011 *Drosjer i Tromsø – marked, løyver og sentraler* uttalar Transportøkonomisk institutt fylgjande om reserveløyve i ein marknad med konkurranse:

«Ordningen med reserveløyver har vist seg å fungere godt i områder der drosjesentralene er lokale monopoler og der disse selv kan regulere bruken av reservebilene. I en situasjon med konkurranse er erfaringene at denne ordningen i mindre grad fungerer etter hensikten. Det er i hovedsak to faktorer som gjør dette vanskelig: For det første kan sentralene i konkurranse om løyvehavere tilby løyvehaverne bedre betingelser ved å åpne for at reservebilene kan kjøre mer. Dette gjør det også vanskelig for sentralene å etablere et felles regelverk som lar seg håndheve for bruk av reservebiler. For det andre har en sentral liten mulighet til å disiplinere løyvehavere som velger å ikke innrette seg etter sentralens retningslinjer. (...) På generell basis vil vi bare peke på at reserveløyveordningen er vanskelig å håndheve på en måte som ikke virker konkurransevridende, både av hensyn til manglende sanksjonsmuligheter og av hensyn til likebehandling. Dermed er reserveløyveordningen problematisk, særlig der hvor det er fungerende konkurranse.»

Skildringa er dekkjande for situasjonen i Bergen køyreområde. BT, som opphavleg var monopolist, og som i dag er så stor at sentralen i praksis ikkje har reell konkurranse om løyvehavarar, har eigen køyreplan. Sentralen har restriksjonar på bruken av reserveløyva og i feriar er desse strengare enn dei generelle køyretidene fylkeskommunen har vedteke. Dette fører likevel ikkje til at løyvehavarar søkjer overgang frå sentralen. Taxi 1 som er både sentral og løyvehavar og derfor har stabil løyveportefølje, kontrollerer sjølv reserveløyva. CTB som er den nyaste sentralen, ser derimot eit konkurransefortrinn i å la reserveløyva køyra heile døgnet, og trekk til seg løyvehavarar frå dei andre sentralane bl.a. på dette. Korkje Bryggen

eller NTB har eigne køyreplanar og dei har berre i liten grad handheva maksimalkøyretidene på reserveløyva.

Av det totale løyvetalet i køyreområde utgjør reserveløyva omlag 25 %. Denne delen vil gå ned ved at 20 reserveløyve ikkje skal tildelast på nytt når dei vert levert inn. Per juli er det 4 reserveløyve som er levert inn og som ikkje er aktive. Dei aktive reserveløyva i Bergen køyreområde fordeler seg i dag slik mellom sentralane:

Sentral	Tal reserveløyve	% av sentralen sin løyveportefølje
A-Taxi	-	-
BT	134	Ca 30,5 %
Bryggen Taxi	5	Ca 22 %
CTB	11	Ca 23 %
NTB	30	Ca 20 %
Taxi 1	6	Ca. 8,5 %
Totalt	186	

BT har i dag omlag 72 % av dei aktive reserveløyva og av det totale løyvetalet i køyreområde utgjør dette omlag 18%. Dei andre sentralane har i dag til saman omlag 28 % av dei aktive reserveløyva. Dette utgjør omlag 7% av løyvetotalen.

Det ligg ikkje føre statistikk som gjer skilnad på reserveløyve og ordinære drosjeløyve i køyreområde. Den årlege statistikken som vert innhenta i samband den drosjeevalueringa, gjev likevel opplysingar om overkapasitet. Statistikken nyttar 3 sentrale måleindikatorar – løyveutnytting – opptattdel – løyveeffektivitet. **Løyveutnyttinga** viser kor stor del av drosjebilparken som ein gjennomsnittleg time er ute og prøver å få oppdrag, dvs. kor mange bilar som er på vegen. **Opptattdelen** viser kor stor del av desse bilane som faktisk har køyreoppdrag i ein gjennomsnittleg time. Produktet av desse to faktorane (utnytting x opptatt) utgjør **løyveeffektiviteten**.

I drosjeevalueringa 2014 synte statistikken at løyveutnyttinga har gått godt opp dei siste to åra, medan opptattdelen er omlag uendra. Løyveeffektiviteten som i fleire år har halde seg konstant, synte ein markant nedgang i 2014. Den negativ utviklinga i løyveeffektiviteten i Bergen i 2014 etter fleire stabile år, stadfestar næringa sin påstand om mykje ventetid i drosjene.

Når løyveutnyttinga har gått opp samtidig som løyveeffektiviteten har gått ned, kan dette delvis vera resultat av at reserveløyva er i bruk når dei skal stå i ro. Samstundes veit me at brot på køyretidene har gått føre seg i mange år. Det er vidare grunn til å vera merksam på at i store delar av 2014 var 20 reserveløyve inaktive fordi det ikkje var søkjarar til løyva, ein situasjon ein no prøver å reetablere. Desse løyva vart først tildelt seinhaustes 2014. Den nye sentralen CTB, som ikkje handhevar restriksjonar på køyretidene til reserveløyva i det heile, hadde berre 1 tilslutta reserveløyve frå juli til desember, 6 reserveløyve vart tatt ut av løyvehavarar i sentralen i julebordsesongen og resten av reserveløyva etter årsskiftet. Førebels veit ein ikkje noko om løyveeffektiviteten og -utnyttinga for 2015 og korleis tildelinga av reserveløyva i slutten av 2014 kan ha verka inn.

Fylkesrådmannen sine merknader

Det er ikkje tvilsamt at brot på køyretidene fører til auke i kapasiteten. Samstundes er delen reserveløyve som bryt køyretidene ikkje veldig stor, omlag 7-8% av løyvetotalen. CTB sin praksis kan ha forverra situasjonen i 2015, men feil bruk av reserveløyva har gått føre seg lenge før CTB vart etablert i køyreområde, noko stikkprøvekontrollen i 2013 viste. Det må nemnast at dei data som BT den gangen leverte, òg synte avvik frå køyretidene, men desse var marginale. Dersom alle reserveløyva respekterer dagens køyretider vil dette føra til nedgang i overkapasiteten. Det same vil inaktivisering av 20 reserveløyve. Kor stort utslag dette vil gi og om det vil vera tilstrekkeleg for å skapa god balanse i drosjemarknaden står att å sjå.

Inaktivisering av 20 reserveløyve vil ta tid. Ein kan rekna med at dette vil gå fortare om ein finn meir effektive måtar å handheva køyretidene på. Reserveløyve vert mindre attraktive å ta ut når dei ikkje kan nyttast døgnet rundt. CTB sitt standpunkt om at det ikkje skal vera restriksjonar på køyretidene for

reserveløyva i det heile vitnar om ei grunnleggjande manglande forståing for regelverket og statusen denne type løyve har. Dei andre sentralane erkjenner at dei ikkje er flinke nok til å handheva køyretidene, og dei har bedt fylkeskommunen om hjelp. Historikken i køyreområdet samsvarar såleis med det som TØI-rapporten slår fast, at handheving av køyretider er vanskeleg der det er innført konkurranse, på grunn av manglande sanksjonsmoglegheiter og av omsyn til likebehandling.

Det kan tenkjast andre alternativ for å redusera overkapasiteten enn reduserte køyretider. Det mest radikale og som med visse vil gi effekt, er reduksjon i talet på løyve totalt i køyredistriktet, både kva gjeld reserveløyve og ordinære løyve. Ei gradvis omfordeling av ordinære løyve med eit redusert makstal på løyve i ein sentral kan óg føra til mindre interesse for å la reserveløyve kompensera for liten løyveportefølje.

Dersom ein berre reduserer talet på reserveløyve ytterlegare, t.d. frå 20 til 50 inaktive reserveløyve, vil ein få eit totalt løyvetal på 700. Dette gjev ein drosjedekning på 1 drosje per 477 personar. Den gjennomsnittlege drosjedekninga i Norge var i følgje SSB 1 drosje per 604 personar i 2013. Ein reduksjon til 700 løyve vil såleis framleis sikra god drosjedekning i køyreområde.

Ein kan innføra forholdsgrense på reserveløyve i ein sentral, eksempelvis at ein sentral ikkje kan ha meir enn 20% av løyveporteføljen som reserveløyve. Dette alternativet kan med fordel kombinerast med andre kapasitetsreducerande tiltak.

Eit anna tiltak kan vera å innføra regel om stopp av inntak av nye løyve i ein sentral som set til side våre pålagte maksimalkøyretider. BT har foreslått at samferdselsavdelinga pålegg sentralane å ha køyreplan. Forslaget er enkelt og tidsmessig raskt å gjennomføra, men effekten av det er meir usikker. Det vil framleis vera opp til kvar einskild sentral å handheva køyreplanen, og kapasitetssituasjonen kan verta mykje det same som dagens. Ved begge desse forslaga må ein rekna med at det må innførast meir byråkrati gjennom eit strengare kontrollregime og meir ressursbruk frå samferdselsavdelinga si side.

Reduksjon i køyretidene kan gjera det mindre attraktivt å ta ut reserveløyve, og på den måten vil ein raskare få ned talet på reserveløyve. Samstundes kan dette gi ulemper i forhold til å skaffa sjåførar ved korte og delte skift og sentralane sitt handlingsrom for å laga eigne køyreplaner vert innskrenka. Maksimalkøyretider som løyvestyresmakta fastset må ikkje vera for strame, skal dei gi handlingsrom for sentralane. Samstundes må køyretidene ikkje vera så vide at dei i røynda gjev overkapasitet dersom sentralane ikkje har køyreplanar. Etter fylkesrådmannen si vurdering tek dagens køyretider for reserveløyva høgde for begge desse omsyna. Fylkesrådmannen rår derfor til at køyretidene for reserveløyva ikkje vert redusert, men at administrasjonen vurderer alternative tiltak i samband med revidering av drosjereglementet.