

Taxinævnet i Region Hovedstaden

Frederiksberg Rådhus – Smallegade 1 – 2000 Frederiksberg
Telefon 3821 2750 man-torsdag 09.00-12.00
Eksp.tid: mandag og torsdag 9.00-17.00, tirs., ons., fredag 9.00-13.00
Mail: taxi@frederiksberg.dk - www.taxinaevn.dk

Deputation i Transportudvalget den
28. januar 2016

22. januar 2016/ FG
J.nr. 2.10 / 62 - 280

NOTAT

Dette notat skitserer Taxinævnets forslag om, hvorledes lovgiver kan modernisere taxilovgivningen. Taxinævnet er en fælleskommunal myndighed, som administrerer taxilovgivningen på vegne af 28 medlemskommuner, svarende til Region Hovedstaden (minus Bornholm).

Problem

Den nugældende taxilov er ikke tidssvarende:

1. Ny teknologi og nye aktører ændrer radikalt på de eksisterende forretningsmodeller
2. Dele af reguleringen er forældet
3. Konkurrencevilkårene for erhvervet bør forbedres, til gavn for forbrugerne
4. Der er store forskelle på land og by – "taxidøden" spreder sig i landområderne

Der er ingen nem løsning på problemerne. Én af årsagerne til, at Taxinævnet vendte tommelfingeren nedad til lovforslaget fra 2014 var forslagets manglende stillingtagen til pind nr. 4: Hvad sker der i byerne, når vi liberaliserer markedet? Hvad sker der i de mindre befolkede områder?

Al empirisk erfaring svarer faktisk på disse spørgsmål: Byerne bliver oversvømmet med taxier. Taxierne i de mindre befolkede områder drager til byerne. Markedet er ikke i stand til at regulere sig selv.

Erfaring fra udlandet

Erfaringerne fra moderniserings- og liberaliseringstiltag i udlandet dokumenterer, at vi har med et vanskeligt område at gøre. I det næste afsnit vil vi forsøge at forklare, hvorfor det er tilfældet. Det er en lidt forenklet version, men den er tro mod de økonomiske fakta:

Taximarkedet er kendetegnet ved markedssvigt

Markedssvigt beskriver den situation, hvor udbud og efterspørgsel ikke af sig selv fører til en effektiv ressourceallokering, og hvor det derfor kan være nødvendigt med regulering.

Ifølge økonomisk teori er der fire årsager til markedssvigt:

- 1) asymmetrisk information,
- 2) eksternaliteter,
- 3) kollektive goder og
- 4) skalafordele.

De vigtigste årsager til markedssvigt på taximarkedet er 1 og 2: Asymmetrisk information og eksternaliteter.

På taximarkedet er der **asymmetrisk information** (ulige fordeling af information mellem køber og sælger) fordi det er vanskeligt for kunden på forhånd at vurdere pris og kvalitet for en taxitur, og fordi kunden på grund af mangel på tid og informationer ikke kan vurdere om der er billigere eller bedre alternativer. Søgeomkostninger og chaufførens mulighed for at udnytte kunder, der ikke er informeret om prisen hos alternative udbydere, er nogle af de vigtigste årsager til markedssvigt på taximarkedet.

Det er også usikkert for kunden, hvilken kvalitet i form af sikkerhed og service taxien har - og om den ene taxi har en bedre kvalitet end den anden.

På taximarkedet er der **eksternaliteter** (omkostninger, som ikke prisfastsættes i markedet, og som fører til at der produceres for meget af et gode) i form luftforurening, fordi der i de store byer holder for mange taxier i kø og venter på en tur, eller ved at der dannes trafik-køer.

Det er derfor Taxinævnet i Region Hovedstadens opfattelse, at der fortsat er behov for en regulering af taximarkedet. Erfaringerne fra udlandet, hvor taximarkedet er blevet helt eller delvist liberaliseret viser, at der ikke er en perfekt måde at gøre det på. Det giver dog færrest problemer, hvis reguleringen ændres gradvist, således at markedet og dets aktører kan nå at vænne sig til nye forhold. Det medfører også et hyppigt revideringsbehov.

Gradvis modernisering bygger på 3 grundsten

På baggrund heraf foreslår Taxinævnet en gradvis modernisering, der hviler på følgende 3 grundsten:

1. Forbrugerbeskyttelse

Det skal være trygt og sikkert at lade sig befordre i chaufførens varetægt. Derfor skal en ny regulering indeholde nutidssvarende vandelskrav til chaufførerne. Der er desuden brug for beskyttelse af de mere sårbare kunder, som har brug for en "her og nu" ydelse. Dette segment bør beskyttes af maksimaltakster. Der også en vis fornuft i at mene, at taxikørsel udgør en delkomponent til den offentlige transport.

2. Ordrede vilkår

Det skal være ordentlige og ens vilkår for branchens udøvere i forhold til skatteindbetalinger, løn og fair konkurrence.

3. Geografiske forhold

Der er meget stor forskel på land- og byområder. Dette taler for, at der er brug for en vis decentral regulering og forvaltning.

FORSLAG

Før forslaget præsenteres, bør følgende dog fremhæves: Det er indiskutabelt, at alle liberaliseringstiltag i udlandet har ført til en større vognpark. Det vil sige, udbuddet bliver større og udledningen i byerne vokser. Samtidig er det ret usikkert, i hvilket omfang efterspørgslen reelt følger udbuddet.

Dette *kan* føre til følgende problemer:

- Dyrere priser
- Dårligere adfærd hos chaufførerne
- Dårligere løn- og arbejdsvilkår
- Voksende problemer i byer med øget trafik, støj og udledning.

Men det øgede udbud og større frihedsgrader til erhvervet *kan* også komme visse forbrugere til gode, især de mere velfungerende eller velstillede forbrugere, der kan forhandle med taxiselskaberne, eller foretage et køb på et oplyst grundlag, så som ved forudbestillinger.

De nye teknologier kan også føre til, at der tilkommer nye forbrugere, som ikke hidtil har været taxikunder, og dermed kan "kagen" gøres større, altså skabe vækst.

Vi ved ikke endnu, om væksten vil være reel, eller om vi blot flytter transporten fra metro, busser, cykler og tog, over til taxierne/anden personbefordring. Erfaringen fra England, London, hvor der er en de facto antalsbegrænsning på taxier er utvetydig: Markedet er vokset meget – og det kan hovedsagelig tilskrives en liberalisering af limousinerne. Erfaringerne i de andre lande er noget mere tvetydige.

Gradvis modernisering – et to-strengt system

Vi forestiller os en model, hvor vi i første omgang fastholder taxiernes privilegier og pligter (bl.a. kørepligt og maksimaltakster), samtidig med at vi lemper på definitionen på limousiner og øvrig personbefordring, jf. nedenstående model. Dette gør vi for at sikre 2 ting:

- 1) Forsyningen i de mindre byer (fordel med en geografisk og antalsmæssig begrænsning)
- 2) Undgå overetablering i de største byer (samme fordel som ovenover)

TAXI	Anden personbefordring (eks. limousiner, Offentlig Service Trafik (ost), app-tjenester som formidler kørsel.)
Geografisk begrænset – lige som i dag. Det er godt for forsyningskæden i de mindre befolkede områder = uden for storbyer. Dermed mister de mindre byer ikke vognene ind til de større byer. Det er også godt for det samlede marked: forbrugeren får flere varer at vælge mellem – forudsat at der lempes på limousinereglerne (anden personbefordring).	Ingen geografiske begrænsninger. De kan køre i hele DK.

<p>Kan begrænses antalsmæssigt. I dag er det en pligt. Vi lægger op til at det bliver en decentral beslutning, hvor den lokale myndighed, med udgangspunkt i veldefinerede kriterier – har mulighed for at fastsætte antallet af taxitilladelserne. Men myndigheden kan også vælge, at ikke operere med en antalsbegrænsning. Se den interessante udvikling i England; Vedlagt som bilag, oversættelse af kapitel 11 i den engelske rapport.</p>	<p>Ingen antalsbegrænsninger. I dag er der en antalsbegrænsning på taxier og limousiner. Fremadrettet bør der ikke være en antalsbegrænsning på limousiner, og definitionen skal ændres, så den bliver nutidssvarende og rummer al anden personbefordring, herunder evt. også motorcykel-limousiner, cykellimousiner, etc.</p>
<p>En lempet tilslutningspligt til et kørselskontor/bestillingskontor/Operatør.</p> <p>En taxi bør kunne modtage bestillinger på kørsel fra flere operatører/apps. Dette medvirker til, at det er den vogn, der er tættest på kunden, der får turen, uanset hvilket selskab taxien tilhører.</p> <p>En taxi bør også kunne oparbejde egen kundekreds.</p> <p>Når ordningen har været i 2-3 år, kan tilslutningspligten evt. afskaffes helt for taxier.</p> <p>Skal også fastsættes klageregler.</p>	<p>Pligt til at være medlem/tilslutte sig en operatør/kørselskontor/Trafikselskab.</p> <p>Af hensyn til tryghed, sikkerhed og ordnede forhold er det nødvendigt med en vis regulering af <u>"Operatøren"</u> – <u>denne skal have en tilladelse til at formidle personbefordring</u>, og som kan fratages, i tilfælde af misligholdelse og misbrug. Tilladelsen bør kunne fratages af den lokale myndighed, hvor operatørens tilsluttede vogne kører.</p> <p>Operatøren må kun benytte sig af vogne og chauffører, der har tilladelse til erhvervmæssig personbefordring. Der skal fastsættes regler om klagemuligheder på dansk.</p> <p>Lokalt skal det være muligt at fastsætte yderligere krav til de største operatører, eksempelvis om x-antal handicapvogne.</p> <p>Det skal også være muligt for de største byer, at fastsætte yderligere krav til kørsel i byerne, så som krav om at en operatør/kørselskontor, skal have en vis størrelse, jf. erfaringerne fra Holland.</p>
<p>Kørepligt – lige som i dag. Dette er med til at sikre, at befolkningen kan få en taxi, og blive transporteret fra A-B. Taxinævnet har for nyligt indgået en aftale med et bestillingskontor om forsyningen af taxier til nævnets yderområder. Denne aftale vil ikke kunne opretholdes, hvis vi sløjfer kørepligten.</p>	<p>Ingen kørepligt – det er op til den enkelte operatør og vognmand, om turen køres. De mere sårbare kunder, samt kunder som ikke bor i en storby, risikerer at ikke blive betjent.</p>
<p>Ret til at søge hyre, benytte holdepladser, og køre i busbaner. Når vi fastholder pligter for taxierne, skal vi "betale" med nogle rettigheder. Bl.a. en antalsbegrænsning, ret til at søge hyre, kørsel i busbaner. Desuden er der ikke uendelig mange holdepladser i byerne. Derfor bør disse forbeholdes taxier, som har kørepligt.</p>	<p>Kan kun bestilles via operatør – kan IKKE søge hyre, ikke bruge holdepladser, ej kørsel i busbaner.</p>
<p>Fleksible maksimaltakster – herunder mulighed for flatrates. Gadgeture/ holdepladsture køres dog altid til maksimaltakst. Der kan ske en mere fri prisfastsættelse for øvrige bestilte ture.</p>	<p>Fri prisfastsættelse – kræver dog regulering af hensyn til forbrugerbeskyttelse: tydelig prisskiltning, gennemsikkelige priser, etc.</p>
<p>Krav om taxameter</p>	<p>Ej krav om taxameter – men mulighed for decentrale krav om GPS-opkobling til SKAT/Tilsynsmyndighed, og ufravigeligt krav om at operatør videregiver (i digital form) oplysninger om kørsel og indtjening til SKAT og tilsynsmyndighed.</p>
<p>Opdateret og skærpet vandelskrav (børneat-test)</p>	<p>Samme vandelskrav</p>
<p>Uddannelseskrav</p>	<p>Samme uddannelseskrav</p>
<p>TAXISKILT</p>	<p>Fysisk krav på identifikationsmærke</p>
<p>Miljøkrav</p>	<p>Samme miljøkrav som til taxier</p>

Fordele og ulemper

Med tiden vil anden personbefordring vokse, og taxierne blive færre. Denne tendens ser vi dog allerede (formentlig som følge af OST-tilladelser), men ved at fastholde visse pligter og rettigheder til taxierne, vil denne tendens formentlig gå langsommere. Endvidere viser erfaringerne fra udlandet, at øvrig personbefordring i noget omfang vil kunne supplere taxierne til gavn for forbrugerne, især på de mere ubelejlige tidspunkter og ude på landet. Erfaringerne fra England viser, at der sker en vis ombytning af licenser, det vil sige, nogle vælger at sadle om til en "limousine" – andre vælger at sadle om til en taxi.

I byerne vil taxierne dog også i stigende grad blive udfordret via de nye aktører og de nye teknologier, som fører til, at en kunde reelt kan "praje" (hyre) en vogn i cyber (via en app). Det er ikke fordi teknologien som sådan ikke findes hos de eksisterende taxiselskaber, det er mere et spørgsmål om økonomi og størrelse.

Taximarkedet er under kraftig forandring som følge af den teknologiske udvikling. Denne forandring kræver, at brugeren har en smartphone.

De platformsøkonomiske firmaer har en klar tendens til at "skumme fløden" (altså tage hovedparten af de "nemme" taxikunder i de største byer). Der er behov for at platformsøkonomien reguleres af hensyn til forbrugerbeskyttelse, fair konkurrenceforhold og eksisterende velfærdsstrukturer.

Konklusion

På baggrund af ovenstående anbefaler vi derfor, at vi starter med en delvis (forsigtig) liberalisering ved en lempelse af limousinedefinitionen, hvor den geografiske- og antalsmæssige begrænsning afskaffes. Taxi som begreb fastholdes, herunder de rettigheder og pligter, der er i eksisterende lovgivning som forudsætter en vis decentral regulering. Dog lempes der på tilslutningspligten, samt indføres mere fleksible maksimaltakster. Samtidig skal der fastsættes regler for de operatører, der formidler anden personbefordring end taxier. Når markedet har vænnet sig til denne liberalisering i løbet af ca. 3-5 år, kan der eventuelt lempes yderligere.

0 - 0 - 0

Øvrig litteratur, se eksempelvis:

- Uautoriseret og løs oversættelse af kapitel 11 om antalsbegrænsninger i den engelske rapport **nr. 347 - Taxier og Private Hired Services fra maj 2014 (vedlagt)**
- TEN YEARS OF TAXI DEREGULATION IN THE NETHERLANDS – THE CASE FOR RE-REGULATION AND DECENTRALISATION (vedlagt).