

Kort om ENGLAND

Der er i dag en mulighed for at antalsbegrænse taxier, og denne mulighed foreslås fastholdt. PHV'er ("private hire vehicles" – oprindelig en limousinetilladelse) er der i mod ikke antalsregulerede.

Begge tilladelsestyper kræver godkendelse hos de decentrale myndigheder (vogn+fører).

PHV'er skal endvidere være tilsluttet en "operator".

Følgende tekst er en uautoriseret og løs oversættelse af kapitel 11 om antalsbegrænsninger i:

"Lovkommissionens rapport" nr. 347 om Taxier og Private Hired Services fra maj 2014:

Antalsbegrænsninger

I England og Wales er det de lokale myndigheder som håndhæver antalsbegrænsningen for taxier, såfremt myndigheden kan påvise, at der ikke er et behov for flere taxier.¹ Det er således ikke et krav om, at taxier skal antalsbegrænses. Det er lagt op til de lokale myndigheder at beslutte, om den skal fastholdes eller ej.

Antallet af områder i England og Wales med antalsbegrænsning har ligget stabilt i de senere år. Siden 2011 er der 7 områder, der har fjernet antalsbegrænsningen, og 7 områder, der har genindført den.

Selv om det er færre end en tredjedel af de lokale myndigheder, der opererer med en antalsbegrænsning, så håndhæves den alligevel i de største byer (f.eks. Birmingham, Bradford, Cardiff, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle og Sheffield).

London har ingen juridisk antalsbegrænsning, men det faktum, at uddannelsen som vognmand/chauffør kræver 3 års intensive studier, samt den høje pris for vognen, er med til at holde antallet kraftigt nede. (meget høj adgangsbarriere til taximarkedet i London bruges i stedet for en egentlig antalsbegrænsninger).

Stakeholders (interessenter) har påpeget, at de større byer, hvor man ophævede antalsbegrænsningen, har indført den igen, da der var mange negative følger.

Den økonomiske litteratur er generelt fjendtlig i forhold til antalsbegrænsninger. Den økonomiske begrundelse er kort sagt, at de frie markeds kræfter er bedst til at regulere udbud og efterspørgsel.

Men de økonomiske modeller, på trods af at de både er sofistikerede og forskellige, har vist sig at ikke være pålidelige i forhold til at vurdere konsekvensen af ophævelsen af antalsbegrænsningen. Forklaringen kan være, at særskilte karakteristika (træk) i dette meget regulerede marked, forvrænger den normale effekt af konkurrencen.

Interessenterne blev spurgt om, hvad effekten var af en afskaffelse af antalsbegrænsningen.

Værdiløs licens. En del svarede, at det ville være et stort problem for dem som havde købt en licens. Denne ville blive værdiløs. (Det har været forbudt siden 2005/8 at købe/sælge/overdrage

¹ Der er ikke hjemmel til at begrænse antallet af "Privated Hires Vehicle"(PHV), som er private biler, der kører taxikørsel i begrænset form. PHV kan ikke prajes på gaderne og må kun køre bestilte ture.

licenser – så denne problemstilling vil aftage med årene). Dette skete bl.a. i **Dublin**, hvor vognmændene blev overladt til overlevelse via det offentlige.

Offentligheden. En anden del svarede, at politiske retningslinjer også må tage udgangspunkt i, hvorledes afskaffelsen vil have indflydelse på offentligheden, herunder omkring udledning af drivhusgasser, samt lyd- og luftforurening.

Da man ophævede antalsbegrænsningen i **Wirral** (320.000 indbyggere) i 2002, skete der det, at der kom **mange nye aktører ind på markedet og standarden blev lav**. Det store antal af biler i byen blev et problem. Man genindførte antalsbegrænsningen igen 10 år senere.

På den anden side skal det bemærkes, at en antalsbegrænsning kan medføre, at behovet for transport ikke dækkes. Dette uafdækkede transportbehov kan dækkes delvist af PHV'er.

Sikkerhed. Herudover er der hensyn til sikkerhed. I et marked, hvor der ingen antalsbegrænsning er, er der risiko for, at vognmændene **ikke vil vedligeholde køretøjerne**, og deres incitament for at købe nye vogne bliver mindre. Dette skete i **Dublin**, og der var flere myndigheder og licensudøvere, der havde dette standpunkt (Birmingham City, Scarborough Council, National Association of Licensing Enforcement Officers).

Det er også en risiko for, at vognmændenes **arbejdsdag bliver endnu længere**, da de skal tjene tilstrækkeligt med penge til afdrag og eget ophold. Dette kan medføre mindre sikkerhed på vejene. Byen **Watford** oplevede dette som et problem, hvorfor antalsbegrænsningen blev genindført. Dette er dog også en risiko i områder med en antalsbegrænsning, når der sker et fald i antallet af ture. Men forholdet er dog langt mere almindeligt og alvorligt i de markeder, hvor konkurrencen er størst.

Overetablering og fyldte holdepladser, er et problem i de mere tæt bebyggede områder. Et eksempel er **Liverpool** (470.000 indbyggere i byen, i alt 2,241 mio. i hele området), som ophævede antalsbegrænsningen i 1974. I 1983 var der fortsat en stor overetablering, og fyldte holdepladser udgjorde et meget stort problem. Forholdet mellem vognmænd og politiet var yderst dårligt. I 1985 blev antalsbegrænsningen genindført.

Både vognmænd og chauffører har anført, at det kan være nødvendigt med en antalsbegrænsning for at **opretholde tilstrækkeligt plads på gader og holdepladser i byer**.

Miljø. Nogle interessenter påpegede, at det var nødvendigt med en antalsbegrænsning for at **sikre et bedre og mere sikkert miljø i byerne**. Dette er dog et område, som er underbelyst i den økonomiske litteratur. Taxier (og PVH'er/Uber vogne) har en tendens til at cirkulere rundt i byerne. Byen **Cambridge** (125.000 indbyggere) hvor antalsbegrænsningen er afskaffet, **overvejer at genindføre den, af hensyn til fodgængere, cyklister og busser**.

Håndhævelse. Hvis en antalsbegrænsning fastholdes, så kan det føre til færre omkostninger i forhold til kontrol og håndhævelse af loven. Men omvendt, kan en antalsbegrænsning også føre til flere omkostninger, såfremt den indebærer et større forbrug i form af ikke-legitime taxier (brug af pirattaxier). Lovkommissionen kunne ikke bevise, at det var dyrere, at administrere og håndhæve et system, som bygger på antalsbegrænsning, end et system, hvor det var/er mere frit.

Flere aktører har påpeget, at en **afskaffelse af antalsbegrænsningen medfører øget behov for kontrol og effektiv håndhævelse**. Kommissionen har noteret, at der i udlandet er fundet nye reguleringsmekanismer, som skal balancere de negative konsekvenser af ophævelse af antalsbegrænsningen, eksempelvis lovgivning er bemyndiger de lokale myndigheder at påtvinge vognmændene til at være medlemmer af organisationer, der har ansvaret for vognmændenes adfærd. Dette er sket i **New Zealand og Singapore**.

Usikre effekter af en deregulering. Økonomer påpeger, at ventetiderne vil falde, når udbuddet stiger. Men studier viser, at dette nødvendigvis ikke er tilfældet. Vognmændene/chaufførerne

reagerer ikke sådan som de økonomiske teorier tilsiger, at de skal. For eksempel kan det være tilfældet, at det øgede udbud af taxier vil ske på tidspunkter, hvor der i forvejen ikke er så travlt, typisk i dagtimerne, og ikke på tider og steder, hvor der er brug for dem.

Hvis hver chauffør havde adgang til egen vogn, ville ham/hun have tilbøjelighed til enten at køre meget lange vagter, eller arbejde på tidspunkter, som var mere belejlige for vedkommende. **Der er således ikke nødvendigvis sammenhæng mellem bedre udbud og kortere ventetider, eller bedre udbud og mere sikkerhed.** Da antalsbegrænsningen blev ophævet i Liverpool City, ansøgte "the jockeys" om taxitilladelser, hvilket medførte, at vognene faldt fra at være hovedsagligt kørt 24/7 – til at der blev udelukkende kørt på de mest lukrative tidspunkter. Udnyttelsen af vognparken, samt udbuddet, kan derfor være bedre i områder, hvor der er en antalsbegrænsning.

Priser er et andet område, som i praksis ikke følger økonomiske teori. Økonomer antager, at prisen på taxikørsel bliver lavere, når udbuddet af taxier stiger. Antagelsen holder imidlertid ikke stik, hverken når priserne hos de lokale myndigheder imellem sammenlignes eller prissammenligningen foretages før og efter at antalsbegrænsningen er ophævet i et område.² Der er der imod indikation for, at der er sammenhæng mellem ophævelse af antalsbegrænsninger og højere priser.

Data fra "The National Private Hire Association", der har indsamlet data om taxipriser i England og Wales siden 2002, konstaterer, at priserne i områder med antalsbegrænsninger ikke er højere end i områder, hvor antalsbegrænsningerne er ophævet. I mange områder er priserne endda lavere.

Selv hvor myndighederne, har fjernet antalsbegrænsningerne, er priserne ikke faldet. Ophævelse af antalsbegrænsninger har vist sig at have den modsatte effekt – **nemlig at taxiturene bliver dyrere.**

En plausibel forklaring på, hvorfor antalsbegrænsninger fører til højere priser, kan være, at der er flere taxier om at dele "kagen". Chaufførernes behov for at tjene mere per tur bliver større. Dette skaber **pres på myndighederne til at hæve priserne.** Presset for at få højere takster er stigende i perioden efter, at antalsbegrænsningen er ophævet. .

Lovkommissionen anbefaler, at antalsbegrænsningerne ikke fjernes, da det ikke skaber sikkerhed omkring væsentlige forbrugerfordele.

Lovkommissionen har set på erfaringerne fra andre lande fx Nederlandene, Sverige og New Zealand, hvor antalsbegrænsninger er ophævet.

I New Zealand blev forbedret taxitilgængelighed og passagerens ventetid i byerne modsvaret af forringet taxiudbud i yderområderne, fordi taxichaufførerne havde en tendens til at koncentrere sig i områder, hvor efterspørgslen var størst.

Erfaringerne fra Nederlandene, Sverige og New Zealand viser også, at den nye tilgang til markedet har en tendens til at koncentrere sig i vel-servicerede områder som fx lufthavene, og at kvalitetsstandarder kan blive et problem i taximarkedet uden antalsbegrænsninger.

Problemerne inkluderer typisk dårlige geografisk kendskab og sprogkunderskaber, misbrugsadfærd over for kunderne og afvisning af korte ture.

Nye regler, herunder adfældsregler, reviderede sanktioner og klagebehandling har typisk fulgt med ophævelsen af antalsbegrænsningen.

Overordnet tegner billedet sig af ophævelse af antalsbegrænsninger meget blandet og inkluderer forbedrede ventetider, en bredere variation af biler og service, men også stigende priser, øget

² Sammenligningen er foretaget af maximal priser fremfor ved realiserede priser, opnået ved priskonkurrence.

trængsel, overetablering, problemer for chaufførerne med at opretholde kvalitetsstandarder og for myndighederne med at håndhæve kvalitetsstandarder, længere arbejdstider, der potentielt kan føre til mindre trafiksikkerhed og bekymringer for taxichaufførernes indtjening. Med andre ord – erfaringerne fra udlandet giver ikke et entydigt svar på spørgsmålet om effekten af en ophævelse af antalsbegrænsningen.

Lovkommissionen anderkender vigtigheden af, at forhold omkring taxier skal træffes lokalt. Flere af interessenterne argumenterer for lokal beslutningstagning, idet kun de lokale myndigheder har kendskab til lokalområdet og behovet for offentlig transport. **De lokale myndigheder skal kunne bibeholde muligheden for at genindføre antalsbegrænsninger, da det er dem, som har det bedste kendskab til lokale forhold og behovet for områder med licenser.**

Lovkommissionen konkluderer, at antalsbegrænsning spiller en positiv rolle inden for rammerne med taxitilladelser og er ikke stødt på erfaringer, der klart viser fordelene ved ophævelse af antalsbegrænsninger for taxier.

Lovkommissionens udgangspunkt var oprindeligt, at en ophævelse af antalsbegrænsningen ville anspore til den mest effektive udnyttelse af ressourcerne ved at lade markedet bestemme udbud og efterspørgsel.

Imidlertid har Lovkommissionen erkendt, at visse begrænsninger på antallet af taxier i nogle områder, er ønskværdigt.

ANBEFALING NR: 58: At de tilladelsesudstedende myndigheder fortsat skal have kompetence til at begrænse antallet af taxier i deres områder.

Selvom Lovkommissionen ikke foreslår afskaffelse af antalsbegrænsninger, ser de mulighed for væsentlige forbedringer i den måde, som antalsbegrænsningerne pålægges (altså at de decentrale myndigheders skønsudøvelse ved behovsvurderingen skal defineres nærmere i lovgivningen).

Behovsvurderingen kan bl.a. tage udgangspunkt i:

Ifølge Lovkommissionen er det ikke tilstrækkeligt at anvende **undersøgelse af det udækkede behov** (fx det forhold, at der kommer flere ansøgninger til en tilladelsesrunde, end der er opslåede tilladelser), som typisk er det, de lokale myndigheder bruger til at vurdere, om der skal indføres antalsbegrænsninger. Loven tillader de lokale myndigheder, der udsteder tilladelser, til at balancere udækket behov op imod faktorer, der taler for antalsbegrænsninger så som trængsel, overetablering og miljømæssige skader.

Et forslag om, hvorledes behovsvurderingen kan udføres, kan eksempelvis tage udgangspunkt **antallet af holdepladser** i byerne. Kommissionen anbefaler imidlertid, at det ikke gøres obligatorisk for myndighederne, at tage udgangspunkt i antallet af holdepladser.

Fakta-baserede beslutninger om antallet af taxier er at foretrække. Det er ønskværdigt, hvis myndighederne herudover kunne basere beslutningerne på aktuel data.

”Public Interest Test” – kunne evt. sammensættes således:

- Forbrugernes interesser (ventetider, fremkommelighed, døgnbetjening)
- Hensyn til handicappede brugere
- Trafikknuder, overopfyldte holdepladser, miljømæssige vurderinger
- Bæredygtigt erhverv

Anbefaling nr. 59: At forudsætningerne for at de lokale myndigheder kan fastlægge antalsbegrænsning må være, at dette sker i overensstemmelse med en nærmere defineret ”public Interest Test”, og **anbefaling nr. 60 er**, at de lokale myndigheder skal tilpligtes til at udføre denne test med jævne mellemrum (mindst hvert tredje år).

- 0 – 0 - -

Hvad sker der når antalsbegrænsningen ophæves?

PHV'er vil ombytte sin licens – så PHV'erne kan få adgang til gadeture og holdepladser. Der sker en overetablering, som ikke forsvinder med tiden. Overetableringen får negative effekter i forhold til chaufførernes adfærd, chaufførernes arbejdstider, miljø (forurening) og belastning af infrastruktur.

Interessant lovgivning i Sverige:

Ds 2013:66: Redovisningscentraler for taxier; se lov: Lag (2014:1020) om redovisningscentraler för taxitrafik, jf. https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-20141020-om-redovisning_sfs-2014-1020/?bet=2014:1020