

Taxinævnet i Region Hovedstaden
Smallegade 1
2000 Frederiksberg

25. februar 2016
Sagsbeh.:FRGI01

J.nr.: 00.01.00-A00-14-16

Notat - uddybning af vores forslag til ændringer af taxiloven

Taxinævnet i Region Hovedstaden var den 28. januar 2016 i deputation hos Transport og Bygningsudvalget. Der fremkom dels nogle spørgsmål, og dels et par overvejelser fra medlemmerne, som her forsøges besvaret, især med vægt på problematikken omkring taxibetjening i yderområder.

Kan I definere limousinebegrebet nærmere?

Limousinedefinitionen i dag: Limousinebegrebet dækker i den nugældende taxilov dels de klassiske limousiner (lang hvid og luksuriøs vogn), og dels de vogne, som er beregnet til særlige VIP kørsler med en luksuriøs indretning. De sidstnævnte kan – især af det utrænede øje – forveksles med taxier. Der er ingen prisregulering på limousiner, og der må ikke være installeret taxi udstyr i den. Der er en antalsbegrænsning for stået på den måde, at en limousinevognmand skal være i stand til at dokumentere, at der er et behov for en limousinetilladelse (fremlæggelse af kørselskontrakter m.m.).

Tendenser: Flere limousinevognmænd er i stigende grad begyndt at erhverve hoteller og større virksomheder som kunder. Dette fordi hotellerne mener, at limousinevognmændene yder en bedre service, end taxierne. Dette er til gene for taxibranchen¹, som tidligere har betragtet denne type kørsel som "taxikørsel". Taxinævnets holdning har været, at det må være kunden, der definerer, om han vil betale for en limousine, eller tage en taxi.

Limousiner er som sagt ikke underlagt en prisregulering. Lovgiver har antaget, at en luksuriøs vogn er dyr i indkøb – hvilket også burde afspejle sig i prisniveauet. Men i princippet kan en velpolstret limousinevognmand godt tilbyde sin kørsel til lavere priser end maksimaltaksterne. Når og hvis dette sker, vil vedkommende være i stand til at overtage en del af taximarkedet, især hvis vi tager udgangspunkt i den digitale udvikling med bestillinger via apps. Det har ikke været lovgivers hensigt at de to tilladelsestyper konkurrerede med hinanden på "taximarkedet". Men udviklingen men det sker dog i et – indtil videre – forholdsvis begrænset omfang. Der eksisterer således allerede en gråzone mellem limousiner og taxier.

Ny definition af limousinebegrebet

Vi foreslår, at der indføres en ny definition, som eksempelvis kunne hedde: "personbefordringstilladelse" (ej særlig mundret navn – kunne forkortes til PBT) og som erstatter følgende tilladelsestyper:

¹ Primært i Region Hovedstaden.

1. Limousinetilladelse
2. Sygetransport tilladelse
3. Tilladelse til offentlig service trafik (OST/EP-tilladelser)
4. Anden personbefordring (motorcykler, bestillinger via apps. og andre nye persontransportformer som baserer sig på økonomisk indtjening).

Herefter vil der alene findes 2 tilladelsestyper: Taxier og PBT'er. Den sidstnævnte tilladelsestype skal være mindre reguleret end taxierne.² Derfor er der ingen krav om antalsbegrænsning, kørepligt eller maksimaltakster (taxameter). Til gengæld er der heller ingen ret til at søge hyre, køre gadeture, eller køre i busbaner.

Vores forslag om et moderniseret limousinebegreb dækker således et bredt spektrum af vogntyper i vores 2-strengede model. Al kørsel i denne del må dog kun ske med en digital kontrolmulighed (enten direkte GPS-opkobling i hver vogn, jf. den hollandske model, eller krav om en "redovisningscentral", jf. den svenske model), samt stilles der krav om, at der alene er forudbestilte ture som denne tilladelsestype kan udføre.³

Er der risiko for, at limousinerne (PBT-tilladelsen) vil udkonkurrere taxierne?

Erfaringerne fra udlandet viser, at nogle af taxierne vil forsvinde til fordel for en vogntype, som ikke er underlagt regler om antalsbegrænsning, kørepligt, maksimaltakster og krav om taxameter.

Men erfaringerne viser også, at nogle steder vælger vognmanden at bytte sin PBT (personbefordringstilladelse) ud med en taxitilladelse. Med en taxitilladelse i hånden kan vognmanden nemlig søge hyre, holde på holdepladser, kapre gadekunder og køre i busbaner.⁴

Der er således ikke nogen entydige svar på spørgsmålet, selv om der ses en tendens:

Det er nemt at bestille en vogn med en app. Kunden kan i visse tilfælde være ligeglad, om det er en taxi eller en anden form for persontransport der kommer, blot kunden på forhånd har mulighed og tid til at afgøre, om prisen forekommer fornuftig, samt at kunden er garanteret et vist niveau af sikkerhed og tryghed. I det omfang, som denne kundekreds kan få en vogn, der reelt er billigere end maksimaltaksterne, kan der ske en flytning af passagerer fra taxier til den nye tilladelsesform. Men det kunne også tænkes, at der tilkom nye passagerer, som ikke har været vant til at bruge taxier.

De mindre befolkede områder – taxidøden...

Det er en kendsgerning allerede under den nugældende lovgivning, at taxierne forsvinder fra yderområderne. Det er også en kendsgerning, at ved afskaffelsen af en antalsbegrænsning og dermed også den geografiske begrænsning, vil vognene i de mindre befolkede områder søge ind til de største byer ("honey-pot-effekten").

² Som følge af, at der blandt andet ikke er de samme forbrugerbeskyttelseshensyn i denne type kørsel, som ved taxikørsel. Men af hensyn til fair konkurrenceforhold, bør det dog nøje overvejes, i hvilken omfang der skal være forskelligartede regler.

³ Det er vigtigt at begrebet forudbestilte ture defineres hensigtsmæssigt. Forudbestilt tur kan eksempelvis være en kontrakt med et Trafikskab, kørsel for en region (f.eks. sygehus), en kommune (social kørsel), hvor pris og afstand fastsættes på forhånd. Det kan også være en app., hvor betingelserne er fastsat på forhånd, herunder pris.

⁴ Jf. den engelske rapport, kapitel 11.

Svaret på hvorfor dette sker under det nugældende regelsæt er komplekst, og kan tilskrives en række faktorer, så som:

1. Befolkningens øgede ejerskab af personbiler,
2. Bedre udbygget bus, tog og metronetværk,
3. Samfundsøkonomiske hensyn, så som økonomisk krise – det er færre i den private husholdning, der giver sig selv lov til at køre i en taxi,
4. Prisfastsættelsen hos taxiselskaberne og hos kommunerne,
5. De lokale myndighedernes manglende stillingtagen til taxierhvervets betydning for lokalområdet, herunder evt. manglende brug af værktøjer, som allerede eksisterer i nugældende lovgivning,
6. Uens konkurrenceforhold mellem taxier og OST/EP-tilladelser, som også kommer til udtryk i hvem det er der vinder det offentlige udbud på den sociale kørsel,
7. Befolkningens øgede brug af flextrafik.

Oftest fremhæves især de 2 sidste pinde (6 og 7), når vi taler om hvorfor der i dag bliver færre taxier. Det er dog en vis simplificering. Udviklingen skyldes utvivlsomt også de øvrige forhold (1-5).

Antallet af taxitilladelser

Ca. halvdelen af alle eksisterende taxitilladelser i DK er udstedt af Taxinævnet i Region Hovedstaden, pt. 1890 stk. Siden 2010 er omsætningen pr. bil steget i hovedstadsområdet, mens den er faldet i resten af landet.⁵ En vognmand i hovedstaden tjener derfor mere end en vognmand uden for området.

Langt den største del af indtjeningen i hovedstadsområdet stammer fra "rigtig taxikørsel" – det vil sige ikke fra det offentlige indkøb af trafik, men fra private personer og virksomheder. 75% af al taxikørsel i Region Hovedstaden foregår i København eller Frederiksberg kommune, eller til og fra de 2 nævnte kommuner⁶.

I yderområderne, samt i store dele af de mellemstore byer, ser billedet meget anderledes ud. Op i mod 50 procent eller mere af vognenes omsætning stammer fra kørsel for det offentlige. I yderområderne er der tale om, at den største del af omsætningen stammer fra det offentlige. Resten er ture til og fra trafikknudepunkter og weekendkørsler (værtshusture).

Cirka 50 procent af samtlige vogne i DK har ikke haft indtjeningskraft til at aflønne chauffører og vognmænd med minimumgaranti-lønnen på området for det antal timer bilen har været på gaden.⁷

Offentlig servicetrafik

Offentlig servicetrafik (= OST) med personbiler er den kørsel der udføres i kontrakt med trafikelskaber. Tilladelserne administreres af Trafik- og Byggestyrelsen, og de er ikke underlagt de samme krav som

⁵ Jf. Deloitte's rapport for Transportministeriet, september 2015.

⁶ Jf. COWI's undersøgelse for Taxinævnet i Region Hovedstaden, januar 2014.

⁷ Jf. Deloitte's rapport, se note 3.

taxier. Pr. 1. januar 2013 var der udstedt i alt 1.086 af den slags tilladelser (som udelukkende kan bruges til kontraktkørsel med trafikselskaber).

Tilgangen i OST-tilladelserne svarer nogenlunde til nedgangen i antallet af taxitilladelser, som lå på 5000 for et par år siden. I skrivende stund er der under 4000 taxitilladelser.

Udkonkurrerer OST-vognene taxierne?

Hvis du spørger taxibranchen vil svaret være ja.

En undersøgelse fra Deloitte viser dog, at det er vanskeligt at påvise en direkte årsagssammenhæng mellem udbredelsen af OST-vogne og "taxidøden".⁸

Det forhold, at årsagssammenhængen ikke er tydelig, er ikke ensbetydende med, at den ikke eksisterer. Men Deloitte-undersøgelsen viser dog, at svaret er komplekst. Det kan således have en signifikant betydning, om den lokale myndighed har haft særlig fokus på området, herunder forsøgt at udnytte de mekanismer, som den nugældende lovgivning rummer.

Taxinævnet i Region Hovedstaden dækker eksempelvis et meget stort område, og der er mindst 70 km mellem de 2 yderste spidser (Dragør-Halsnæs). Nævnet har gjort et forsøg på at forbedre taxibetjeningen i Halsnæs og Gribskov-kommuner, som er inspireret af den frivillige "Aalborg-model"⁹, kædet sammen med taxilovens mulighed for geografiske begrænsninger, herunder også vagtordning.¹⁰

Taxinævnet er ikke bekendt med økonomiske undersøgelser, der viser hvilke fordele en OST-vognmand har (økonomiske, direkte og indirekte) i forhold til en taxivognmand. Der er heller ikke nogen undersøgelser der viser, om taxierne har – direkte eller indirekte - nogle økonomiske fordele – som OST-vognmændene ikke har.

Tendensen i udlandet

Det er vanskeligt¹¹ at sammenligne situationen i Danmark, som har taxier, der er antalsregulerede, og OST'er, der ikke er antalsregulerede - men som kun kan køre kørsel for det offentlige (efter aftale med et trafikselskab), med et andet europæisk land.

Derfor må vi holde os til en sammenligning mellem de systemer, der **a)** har en antalsbegrænsning (+ evt. suppleret med en PBT-tilladelse) med systemer, som **b)** ingen antalsbegrænsning har.

I udlandet synes tendensen at være, at dér hvor antalsbegrænsningen på taxier er blevet afskaffet, (altså b) da har vognene flyttet sig fra landområder og de mindre byer, og over til de større byer, metropoler og

⁸ Ibid.

⁹ Se side 49 og s. 277 i Betænkning fra Persontransportudvalget, oktober 2013

¹⁰ I daglig tale benævnt "4x48-aftalen". Om aftalen: se <http://www.taxinaevn.dk/dokumenter/Aftale%20med%204x48.pdf>

¹¹ Det er vanskeligt for Taxinævnet at lave vurderingen, da nævnet ikke besidder ekspertviden om OST-tilladelser, herunder om disse findes i samsvarende form i udlandet. Det er Trafik- og Byggestyrelsen, der administrerer OST-tilladelserne.

trafikknudepunkter. Der sker en overetablering i de større byer, med negative konsekvenser for forbrugerne, byerne, samt vognmændene og chaufførerne. De lande, som har brugt denne model, har som kompensation opfundet nye regler, som typisk regulerer adgangen til erhvervet på en anden måde.¹²

I både Sverige og Holland blev der rapporteret og registreret et mindre udbud af taxier i de nævnte områder (mindre befolkede områder) efter afskaffelsen af antalsbegrænsningen¹³.

En anden tendens ses i de lande, hvor der *fortsat er en mulighed for antalsbegrænsning*¹⁴ (altså a). Der er fortsat taxier i landområder og mindre byer, men disse ernærer sig dog også i stor stil på kørsel for det offentlige, oftest skolekørsel og lægekørsel/sygehuskørsel.

I nogle af disse lande, eksempelvis England og Frankrig, eksisterer der også en mulighed for at køre en anden form for PBT (personbefordring - udvidet limousinebegreb), uden dog at dette får taxierne til at forsvinde. De to tilladelsestyper eksisterer faktisk side om side, og supplerer hinanden, til gavn for forbrugerne.

Både de engelske og de franske myndigheder udtrykte under Taxinævnets studietur i efteråret 2015 (november), at det ville være synd, hvis den ene tilladelsestype udkonkurrerede den anden. Begge myndigheder udtrykte – uafhængigt af hinanden - at de 2 tilladelsestyper supplerede hinanden, og at det var vigtigt at fastholde en vis balance. Den ene tilladelsestype fungerer fint for den stærke forbruger, som har tid til at gøre et oplyst køb. Den anden tilladelsestype er nødvendig for de øvrige forbrugere. Antalsbegrænsningen – såfremt den fastsættes på en intelligent måde¹⁵ – har klare samfundsmæssige fordele, både for landområder og for storbyer¹⁶. Erfaringerne fra England tyder på, at dette gør sig især gældende, hvor der også er mulighed for en anden og mere lempelig tilladelsesform (PBT/PHV).

Konklusion

Det forekommer derfor meget sandsynligt, at en antalsbegrænsning (som også indbefatter en geografisk begrænsning) er med til at fastholde, at der rent faktisk er taxier i de mindre befolkede områder. Men det fordrer også, at de lokale taximyndigheder har nogle håndgreb, svarende til dem der eksisterer i dag, og at myndigheden rent faktisk også gør brug af dem¹⁷.

¹² I Sverige har man eksempelvis skærpet kravene til at blive taxichauffør, således at det er mere vanskeligt at bestå prøver og vandelskrav i Sverige, end det er i Danmark. I de største byer i Holland er adgangen begrænset forstået på den måde, at for at opnå en tilladelse til at udøve personbefordring i eksempelvis Amsterdam, da skal vognmanden melde sig ind i en vognmandsforening/arbejdsgiverorganisation, som har et minimum antal af medlemmer (100 vogne er mindstekravet i Amsterdam).

¹³ Tendensen er ikke svundet ind med tiden. Den er blevet mere markant, og samtidig er der sket en stigning i priserne, der er højere en forbrugerindekset, jf. eksempelvis den engelske rapport, kapitel 11, samt kapitel 9 i den danske betænkning, jf. note 7 ovenover.

¹⁴ I lande som fortsat har en antalsbegrænsning, f.eks. England, Frankrig og Tyskland, rapporteres der ikke om samme problem.

¹⁵ Jf. eksempelvis anbefalingerne i kapitel 11 i den engelske rapport. I den nugældende danske lovgivning har kommunerne meget vide rammer for skønnet. Det ville være gavnligt, hvis lovgiver uddybede, hvilke parametre der bør bruges ved udøvelsen af skønnet. Taxinævnet i Region Hovedstaden foretager en årlig behovsvurdering, som baseres på forskellige kvantitative og kvalitative parametre, så som: taxitætheden, befolkningsudvikling, udviklingen i antallet af vogne og kørte ture, priser og omsætning, udviklingen i ventetider, klager over mangelfuld taxibetjening, samt samfundsmæssige nøgletal. Branchen vil ofte have en interesse i, at der ikke slås op ledige taxitilladelser.

¹⁶ Jf. nævnets notat af 22. januar 2016.

¹⁷ Jf. Deloitte-undersøgelsen. Området burde undersøges nærmere, evt. også i form af et seminarium mellem forskellige kommuner/taxinævn, med fokus på nærområdernes behov for trafik- og infrastrukturelle løsninger.

Hertil skal det dog bemærkes, at taxierne har brug for et vist opland (mulighed for at søge hyre i et område, der også indeholder "rigtig" taxitrafik). Det taler for, at de lokale myndigheder i højere grad burde sætte sig sammen for at drøfte en fælles taxibetjening – der hvor det bedst kan svare sig ud fra lokalgeografiske forhold.

En antalsbegrænsning aflaster endvidere de større byer, hvor der er et "ægte taximarked". Der er således meget klare indikatorer for, at antalsbegrænsningen har positive effekter i forhold til forbrugerne i forhold til miljø og infrastruktur (forhindrer overetablering, herunder modvirker større udledning og støj i de største byer), samt i forhold til sociale og arbejdsretlige forhold (idet antalsbegrænsningen er medvirkende årsag til fair forhold, herunder arbejdsvilkår for udøverne), og dermed også i forhold til service overfor forbrugerne.

En ophævelse af antalsbegrænsningen synes at have modsat effekt, nemlig at taxierne forsvinder i de mindre befolkede områder. Vognene flytter sig til områder med potentielt mange kunder, det vil sige storbyer og trafikknudepunkter. Dette scenarie efterlader de lokale myndigheder med et problem, som er vanskeligt at løse, såfremt administrationen af taxiloven centraliseres.

På baggrund af ovenstående kan det derfor konkluderes, at effekten af kendte større liberaliseringer af taximarkedet, hvor antalsbegrænsningen ophæves, medfører en fjernelse af taxikørsel fra laddistrikter til metropoler, og dermed en stærkt stigende luftforurening og trængsler i metropolerne.

Dette notat supplerer Taxinævnets notat af 22. januar 2016, hvor der skitseres en modernisering af taxiloven i form af en 2-strengt model.

- 0 - 0 - 0 -