



Forbrukerrådet
Postboks 4594 Nydalen
0404 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2012/0896-4

Dato: 14.02.2013

Hørings svar – om organisering av drosjemarkedet

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Forbrukerrådet 27. desember 2012 om utredning av det norske drosjemarkedet.

Konkurransetilsynet vil i det følgende ta for seg enkelte av de temaene Forbrukerrådet nevner i det vedlagte høringsbrevet og spørsmålsbrevet. Utover det, vises det til møte mellom Konkurransetilsynet og Forbrukerrådet 23. januar 2013.

Innledningsvis vil kort rammene for Konkurransetilsynets hørings svar presiseres. Videre vil det gis en beskrivelse av den konkurranseutsatte delen av det norske drosjemarkedet – den delen av markedet utredningen i følge høringsbrevet skal omhandle. Det vil dernest foretas en vurdering av enkelte konkurransemessige utfordringer i denne delen av markedet. Tilsynet foreslår så ulike tiltak som vil kunne være avhjelpende eller vil kunne fjerne én eller flere av disse utfordringene i markedet. Enkelte andre særegne problemstillinger som kan påvirke blant annet konkurransen i markedet drøftes kort avslutningsvis.

Innledning

Konkurransetilsynet håndhever i hovedsak to regelverk spesielt relevant for drosjenæringen. For det første håndhever Konkurransetilsynet konkurranse loven¹. Lovens formål fremgår av § 1, og er å *"fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av [loven] skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser."*

Med det utgangspunktet skal Konkurransetilsynet føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markeder, blant annet ved å kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes, foreta nødvendige inngrep mot foretakssammenslutninger, iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomsiktighet, håndheve EØS-avtalen artikkel 53 og 54, og ved å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak.

For det andre, i medhold av pristiltaksloven § 1 første ledd nr. 1², håndhever Konkurransetilsynet forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn³. Det norske drosjemarkedet er delt i en maksimalprisregulert del og en del unntatt maksimalprisregulering – såkalt regulert og uregulert del. Hvorvidt aktører er regulert eller uregulert, avhenger av hvilket

¹ Lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger.

² Lov av 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak.

³ Forskrift av 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn.

geografisk område de opererer i. Forskrift om takstberegning og maksimalpriser regulerer metoden for takstberegning i enkeltreisesegmentet for hele næringen, og setter maksimalpriser gjeldende for aktører som ikke er innvilget unntak fra prisregulering, jf. forskriften § 1 tredje ledd.

Forbrukerrådet vil i sin utredning fokusere på organiseringen av drosjemarkedet i konkurranseutsatte områder, altså områder som er unntatt maksimalprisregulering. Konkurransetilsynet vil derfor i sitt høringssvar konsentrere seg om denne delen av markedet.

Det norske drosjemarkedet – konkurranseutsatte områder

I sitt arbeid med å vurdere konkrete konkurransemessige virkninger av bestemte typer atferd eller strukturer, tar Konkurransetilsynet utgangspunkt i forholdene i det eller de markedene som berøres – det avgrenses et relevant marked. Generelt vil en kjøper velge tilbyder på bakgrunn av egenskaper ved produktene og tilbydernes lokalisering. Det relevante markedet har derfor en produktdimensjon og en geografisk dimensjon.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger avgrenset et relevant marked i saker som omhandler drosjetjenester.⁴ Produktmarkedet har da blitt avgrenset til å være *drosjetransport*, med to produktsegmenter: Enkeltreisesegmentet og kontraktsegmentet. Det geografiske markedet vil ofte være *lokalt* – én eller flere kommuner innad i et fylke. Som følge av gjeldende regler for drosjeløyver, for eksempel knyttet til begrensninger i å foreta transport utover eget løyvedistrikt, vil således det relevante geografiske markedet per i dag uansett sjelden være større enn ett enkelt fylke.

Det er spesielt to forhold ved den norske måten å regulere organiseringen av drosjenæringen som er spesiell i internasjonal sammenheng. For det første er det uvanlig at deler av drosjenæringen er underlagt maksimalprisregulering, mens andre deler er unntatt denne reguleringen. Andre land har enten prisregulering i hele næringen, eller ikke prisregulering i det hele tatt. Det er videre spesielt at antall løyver, altså tilbudet, i områder unntatt prisregulering fremdeles antallreguleres. Det synes naturlig at all den tid prisene settes fritt av aktørene, så fjernes også behovsprøvingen av antall løyver. Dette utdypes nærmere nedenfor.

Konkurransemessige utfordringer

En aktør med markedsrett kan i større eller mindre grad opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og leverandører. Markedsrett kommer først og fremst til uttrykk gjennom høyere priser, høye kostnader, dårligere kvalitet etc. Det er flere forhold som er relevante i vurderingen av graden av konkurranseintensitet i et marked, og således aktørers mulighet til å utøve markedsrett. Sentrale momenter er blant annet konsentrasjonsgrad, konkurrenters responsmulighet, etableringsmuligheter og kjøperrett.

Markedskonsentrasjon er et mål på antall tilbydere i et marked og deres relative størrelse, og brukes ofte til å si noe om konkurransesituasjonen i et marked. Høy markedskonsentrasjon kan indikere at konkurransen i markedet er svak, men få aktører i et marked er imidlertid ikke tilstrekkelig for å utelukke muligheten for effektiv konkurranse. Markedsandeler er et mye brukt mål på å beregne konsentrasjon i markedet.

En aktørs mulighet til å begrense konkurransen, utøve markedsrett, er blant annet avhengig av konkurrentenes responsmuligheter. Har konkurrerende foretak mulighet til raskt og effektivt å respondere på konkurrenters atferd i markedet, vil det kunne redusere muligheten til å begrense konkurransen.

Etableringsvilkår er en samlebetegnelse på de forhold og betingelser som en nyetablert bedrift står ovenfor når den vurderer å etablere seg i et marked. Etableringsvilkårene avgjør den potensielle konkurransen fra aktører som ikke allerede er etablert i det relevante markedet. Høye etableringshindringer tilsier at etablerte aktører i mindre grad må ta hensyn til at nye aktører kan etablere seg i markedet ved for eksempel en prisøkning.

⁴ Se blant annet Konkurransetilsynets vedtak V2007-1 – Trøndertaxi AS – Sør-Trøndelag Taxi AS – konkurranseloven § 16 – inngrep mot foretakssammenslutning.

Kjøperkraft kan motvirke en aktørs muligheter til å utøve markedskraft. Med kjøperkraft menes at en kjøper, på grunn av sin posisjon i markedet og den kommersielle betydningen kjøperen har for leverandøren, kan motvirke at en leverandør eksempelvis øker prisene eller senker kvaliteten på varen.

Konkurransetilsynet vurderer markedet for drosjetransport til å være preget av relativt høy konsentrasjon og få aktører i de relevante lokale markedene. Flere av de lokale markedene har gjerne én aktør med særlig sterk stilling.

Det er begrensede responsmuligheter i drosjemarkedet - spesielt på kort sikt. Dette skyldes først og fremst begrenset løyvetilgang og løyvemobilitet flere steder.

Etableringshindringene er høye. Dette skyldes hovedsakelig regulatoriske forhold som for eksempel behovsprøvingen.

I hvilken grad det foreligger kjøperkraft, avhenger av markedssegment. I kontraktmarkedet er det i all hovedsak store innkjøpere som fylkeskommuner og regionale helseforetak. Disse må antas å besitte til dels mye kjøperkraft. I enkeltreisesegmentet er det derimot liten grad av kjøperkraft. For eksempel er den enkelte drosje i all hovedsak i en monopolsituasjon ovenfor kundene ved prising av drosje på gaten. Videre er det for kunden skjevhet i informasjonstilgang i forhold til den enkelte drosje med tanke på priser og mulighet for prissammenligning mellom ulike drosjeaktører.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger påpekt to konkrete forhold ved det norske drosjemarkedet som hovedårsaker til konkurransemessige utfordringer: Prisinformasjon og behovsprøving. I det følgende vil disse to forholdene belyses nærmere.

Prisinformasjon

God prisinformasjon er en forutsetning for virksom konkurranse i alle markeder. I drosjemarkedet gjør liten grad av prisgjennomsiktighet det vanskelig for kunden å foreta kvalifiserte valg mellom ulike drosjer basert på pris. Utfordringene skyldes både vanskelig tilgjengelig prisinformasjon, dvs. hva en bestemt tur koster, og muligheten for prissammenligning mellom ulike aktører, dvs. hvilken drosje som er billigst. For eksempel vil en kunde som står i drosjekø på en holdeplass ha vanskeligheter med å finne ut hva turen vil koste hos de ulike aktørene, og således kunne velge den drosjen som er billigst. Dette forholdet gjør at drosjene ikke har insentiver til å senke prisene. Informasjonsproblemene er trolig den viktigste enkeltårsaken til at det er begrenset priskonkurranse i drosjenæringen, og at man således ikke observerer reduserte priser selv i områder hvor forholdene ellers antas å ligge til rette for konkurranse.

Konkurransetilsynet mener at en helt klar målsetning må være å sikre de reisende tilgang til tilstrekkelig prisinformasjon, slik at de kan velge den rimeligste drosjen på en gitt tur. Dette vil gi næringen insentiver til å redusere prisene og være en utløsende faktor for priskonkurranse.

Det har tidligere blitt iverksatt ulike tiltak fra flere hold for å bedre tilgjengeligheten av prisinformasjon for kundene. I september 2011 trådte blant annet ny takstberegnings- og maksimalprisforskrift⁵ i kraft. Konkurransetilsynet utformet denne forskriften, og er regulatorisk myndighet for takstberegning og maksimalpriser i drosjemarkedet. Gjennom den nye forskriften ble en ny takstberegning metode innført – såkalt parallelltakst⁶. I forskriftens kapittel 1 stilles det krav om at også aktører i den delen av næringen unntatt fra maksimalprisregulering er pålagt å benytte parallelltakst som beregning metode.

Målsetningen med å endre takstberegning metode var i all hovedsak å gi mer tilgjengelige drosjepriser for kundene, samt å gjøre det mulig å etterprøve sluttprisen. Dette vil alene, men særlig i samspill med andre tiltak, kunne bedre konkurransen i markedet til fordel for kundene.

⁵ Forskrift av 30. september 2010 nr. 1307 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn.

⁶ Med parallelltakst menes prisberegning basert på samtidig anvendelse av tidstakst og avstandstakst under hele turen.

Ett av tiltakene som ble lansert i forbindelse med ikrafttredelse av forskriften som et virkemiddel for å oppnå bedre prisopplysning på drosjemarkedet, er konseptet jamførpris. Jamførpris er en form for "kilopris" for taxiturer, og beregnes ut fra satsene ved den enkelte drosjesentral/drosjeforetak anvendt på en standardisert tur, en såkalt referansetur. Tanken bak jamførprisen er at det skal gjøre det lettere for drosjekunder å sammenligne priser mellom ulike drosjeforetak. Jamførprisen beregnes per i dag på følgende måte:

*Jamførpris: starttakst fra holdeplass + (8 km * distansetakst) + (13 minutter * tidstakst)*

Innføring av parallelltakst, jamførpris, og deregulering i de aktuelle områdene, har likevel vist seg ikke å være tilstrekkelig for å skape økt prisgjennomsiktighet og løse informasjonsproblemene. De allerede iverksatte tiltakene har vært nødvendige utgangspunkt, men de er ikke tilstrekkelige. For å bedre prisinformasjonen ytterligere slik at drosjekunder er i stand til å foreta kvalifiserte valg mellom ulike drosjer, og således stimulere til virksom konkurranse mellom drosjeforetak, må ytterligere tiltak iverksettes.

Utfordringene for kundene er ikke å få tilgang til selve prisene, men å beregne den totale prisen de skal betale for en drosjetur. Mulige tiltak kan således for det første være en prisapplikasjon for smarttelefoner. Applikasjonen kan være utformet slik at ved at kunden ved å oppgi noe informasjon – for eksempel startsted, stoppested og tidspunkt, beregnes prisen på turen fra ulike relevante drosjeforetak. Kunden kan da relativt enkelt foreta et bevisst valg av drosje basert på pris. En slik applikasjon vil også kunne ta høyde for andre parametere enn pris som er viktig for kunden, for eksempel ventetid.

Et annet mulig tiltak er en prisportal på nett. En slik prisportal vil fungere mye på samme måte som applikasjonen til smarttelefon: Kunden oppgir relevant informasjon, og får deretter informasjon om priser, ventetid etc. fra relevante drosjer. En prisportal vil således kunne gi positive virkninger for kundene ved at prisgjennomsiktigheten blir vesentlig forbedret. Opprettelse av en prisportal på nett, med den økte prisgjennomsiktigheten det innebærer, medfører imidlertid også at konkurrenter innenfor samme marked får kjennskap til hverandres priser. Generelt vil dette derfor kunne legge til rette for koordinering av priser mellom konkurrerende foretak. I drosjemarkedet er imidlertid Konkurransetilsynet av den oppfatning at drosjeforetak i stor grad allerede er kjent med hverandres priser som følge av at prisene i stor grad er offentlig tilgjengelig på selskapenes nettsider, holdeplasser etc.. En prisportal vil derfor i liten grad føre til økt fare for koordinering, og vil etter tilsynets vurdering ha en positiv virkning for konkurransen i markedet.

Applikasjoner til smarttelefoner og prisportaler på nett hjelper kunden å beregne totalprisen på en drosjetur. Andre mulig tiltak, kan være økt bruk av fastpriser på typiske turer i et område. Sluttprisen er da fastsatt i forkant av turen, og innebærer ikke beregning basert på flere ulike takstelementer. Fastpriser gjør det svært enkelt for kunder å sammenligne priser, og er således et effektivt tiltak for å stimulere til priskonkurranse.

Behovsprøving

Et drosjeløyve er en konsesjon som innebærer at man får tillatelse fra en offentlig myndighet (fylkeskommunen) til å bedrive drosjevirkksomhet i et mindre geografisk definert område – et løyvedistrikt. Hjemmelen for drosjeløyve fremgår av yrkestransportloven § 9 – *behovsprøvd løyve for persontransport med motorvogn utanfor rute*.

I gjeldende regelverk blir tilbudet av drosjeløyver regulert ved en behovsprøving, og det er de enkelte fylkeskommunene som foretar behovsprøvingen. Behovsprøvingen innebærer i tillegg til antallsregulering av drosjeløyver, en regulering av antall sentraler og kvalitetskrav til operatørene. Begrunnelsen for behovsprøvingen er at man gjennom den skal kunne sikre et minimumstilbud til kunden, også når og hvor det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt for aktører å tilby slike tjenester. Dette sikres gjennom kjøreplikten. På samme tid har behovsprøvingen til hensikt å sikre et tilstrekkelig inntektsgrunnlag for løyvehaverne. Fastsetting av antall drosjeløyver og sentraler gjennom behovsprøving, er således i stor grad en politisk avveining mellom ulike gruppers særinteresser og samfunnsøkonomisk effektivitet.

Antallsreguleringen i behovsprøvingen har flere virkninger utover de tiltenkte nevnt ovenfor. Konkurransetilsynet vurderer flere av disse til å være vesentlige årsaker til at konkurransen er begrenset i flere områder, og at det i flere områder er én sentral som er dominerende.

Innenfor dagens reguleringsregime, har Konkurransetilsynet ved flere anledninger benyttet sin påpekningmyndighet ovenfor fylkesmyndighetene, for å sette fokus på og bevisstgjøre deres rolle som løyvemyndighet.⁷ Kort oppsummert har tilsynet i disse påpekningene fokusert på behovet for at fylkeskommunene er uavhengige og objektive i sin behovsprøving. Videre har viktigheten av løyvetildeling og løyvemobilitet blitt påpekt. Vekst og responsmuligheter forutsetter tilgang på løyver. Både nyetablering av en sentral og fungerende konkurranse mellom etablerte sentraler er betinget av at nye løyver tildeles eller at løyvehavere relativt enkelt kan bytte sentral. Frekvensen på utlysning av løyver, antallet løyver som utlyses, tilknytningsplikt og bindingstid er her relevante faktorer. Konkurransetilsynet har også satt fokus på nødvendigheten av å sette begrensninger på dominerende sentraler. I praksis kan dette gjennomføres ved å sette en maksimalgrense på den relative andelen løyver knyttet til en enkelt sentral, og at fylkeskommunene har fokus på omfordeling av løyver der hvor dominerende aktører eksisterer. I etterkant av tilsynets påpekninger, synes det flere steder å ha vært en endring i praksis i retning av større fokus på konkurransehensyn i løyvepolitikk. Tilsynet vurderer det imidlertid til å være et ytterligere forbedringspotensial på dette området flere steder.

Generelt vil et viktig virkemiddel for å få et marked mest mulig effektivt, være å øke aktørenes responsmuligheter, redusere etableringshindringer og å fremme insentiver til nyetablering. På kort sikt vil ikke selv den mest liberale løyvepolitikk kunne oppveie for den negative virkningen av behovsprøvingen på konkurransen. Konkurransetilsynet er på den bakgrunn av den oppfatning at behovsprøvingen bør fjernes. Fjerning av behovsprøvingen vil føre til et mer dynamisk marked som følger etterspørselen etter drosjetjenester i mye større grad enn i dag.

Tilbudsreguleringen reduserer både antallet løyver og sentraler i forhold til hva tilfellet ville vært uten en slik regulering. All den tid antall løyver bestemmes utenfor hva sentralene kan kontrollere direkte, vil sentralene ha begrenset mulighet til å respondere på konkurrenters atferd i forhold til både kapasitet og geografisk utstrekning. Behovsprøvingen utgjør også en vesentlig etableringshindring for nye aktører. Både i forhold til etablerte aktører og potensielle nye aktører, setter behovsprøvingen begrensninger på hvor raskt de kan agere i markedet, for eksempel ved å fylle udekket etterspørsel i enkeltreisesegmentet, eller ved å kunne være aktive og troverdige kandidater i kontraktmarkedet.

Som nevnt tidligere, er manglende prisinformasjoner også et kjennetegn ved drosjemarkedet. Konkurransetilsynet er derfor av den oppfatning at man ikke bare kan fjerne behovsprøvingen, uten å iverksette tiltak for å sikre et visst kvalitetsnivå. Kvalitetsaspektet innebærer blant annet krav til løyvehavere og sentraler med hensyn til kvalitet og hvordan tjenestene tilbys, samt å forhindre oppblomstring av useriøse aktører. Det vil altså fortsatt være behov for å regulere næringen. Reguleringen bør imidlertid være utformet på en slik måte at virkningene av reguleringen er mer målrettet, og med det i minst mulig grad hindrer sunn konkurranse i markedet, slik behovsprøvingen synes å gjøre. En eventuell alternativ regulering bør blant annet innebære at det stilles kvalitetskrav til løyvehavere og sentraler som er minst like høye som dagens krav jf. yrkestransportloven⁸ og yrkestransportforskriften⁹.

Utover å stille kvalitetskrav til aktørene i næringen, er det viktig å sikre at ikke noen sentral blir for dominerende. En slik type regulering vil tilsvare Konkurransetilsynets generelle fusjonskontroll. Et dominerende foretak vil kunne utøve markedsrett som begrenser konkurransen. Det bør på den bakgrunn settes en maksimalgrense for hvor stor andel av løyvene i et løyvedistrikt som kan være tilknyttet én sentral.

Som nevnt ovenfor, er hensynene bak behovsprøvingen på den ene siden å sikre et tilbud av drosjetjenester til kundene, samt å sikre løyvehaverne et tilstrekkelig inntektsgrunnlag. Det kan derfor stilles spørsmål ved om muligheten til å pålegge næringen kjøreplikt kan opprettholdes dersom behovsreguleringen fjernes. utfordringer knyttet til bortfall av kjøreplikten, synes først og fremst å

⁷ Se blant annet Konkurransetilsynets saker 2007/0117 – 1 og 2007/0117 – 40 om påpekning av konkurransebegrensende forhold.

⁸ Lov av 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy.

⁹ Forskrift av 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy.

være en relevant problemstilling i mer grissgrendte strøk, med få potensielle drosjer og lange avstander til områder med flere drosjer. I områdene utredningen primært skal omhandle, synes lavere etableringshindringer som følge av bortfall av behovsprøvingen å kunne motvirke slike effekter. Det skal trolig lite til før en eventuell misnøye med drosjetilbudet gjør at noen ser det som hensiktsmessig å anskaffe seg et drosjeløyve selv, og selv begynne å tilby drosjetjenester. En selvpålagt kjøreplikt fra en sentral, kan også være et konkurransefortrinn for sentralen ovenfor kunder. Konkurransetilsynets utgangspunkt er således at et tilstrekkelig drosjetilbud hele døgnet i de relevante områdene, hovedsakelig vil løses ved markedsmekanismene. Dersom det likevel oppstår problemer, bør disse løses gjennom direkte virkemidler, og ikke gjennom en konkurransebegrensende regulering.

Oppsummert, er Konkurransetilsynet av den oppfatning at behovsprøvingen er en sentral årsak til konkurransesituasjonen på drosjemarkedet. Behovsprøvingen bør derfor fjernes. Der hvor det fortsatt er behov for regulering, bør reguleringen adressere de aktuelle problemene direkte.

Organisering

Av yrkestransportloven og yrkestransportforskriften fremgår det at drosjeløyve kan tildeles fysiske personer. I utgangspunktet er det således ikke anledning til å tildele drosjeløyve til juridiske personer. Konkurransetilsynet ønsker i den forbindelse å peke på to konsekvenser av dette.

Dagens regelverk innebærer at hver løyvehaver er selvstendig næringsdrivende, har arbeidsgiveransvar, og er konkurrerende foretak til andre løyvehavere i det samme området. Med hjemmel i forskrift om dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 og § 3-2 for drosjesentraler¹⁰, gis imidlertid løyvehavere dispensasjon fra konkurranseloven slik at de kan *"fastsette felles takstregulativ samt inngi felles pristilbud og anbud på vegne av de løyvehavere som er tilsluttet sentralen"*¹¹. Begrunnelsen for dispensasjonen finner man i de generelle merknadene til forskriften, og omhandler effektivitetsgevinster i form av stordriftsfordeler, reduksjon i kundenes søke- og ventetidskostnader, kostnadsbesparelser og bedre kapasitetsutnyttelse.

Sentralene har imidlertid svak styringsrett ovenfor den enkelte løyvehaver i sentralen. Det kan således være utfordrende å få alle løyvehaverne innad i en sentral til å handle sammen. Ettersom sentralene utad fremstår som ett selskap, og for å på best mulig måte kunne hente ut de effektivitetsgevinster mulig ved å organisere seg i en sentral, kan det tenkes at andre former for organisering, kan være hensiktsmessig. Alternative organiserings- og selskapsformer kan åpne muligheten for en mer effektiv styring av sentralens ressurser, nye konsepter, nye prismodeller og lignende.

Videre vil muligheten til å organisere seg på alternative måter kunne bedre konkurranseforholdene i markedet. Ved å gi adgang til at også juridiske personer kan være løyvehavere, ikke nødvendigvis kun for ett, men gjerne flere løyver, vil det kunne skape mer dynamikk i markedet som følge av økte responsmuligheter og nyetablering. Slike virkninger forutsetter imidlertid også at behovsprøvingen fjernes.

¹⁰ Forskrift av 18. oktober 2002 nr. 1165.

¹¹ Ibid § 2 første ledd.

Med hilsen

Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør

Line Halvorsen
rådgiver

Kopi til:

Fornyings-,
administrasjons-
og
kirkedepartementet

Postboks 8004
Dep

0030 OSLO

Norge