



Trøndertaxi AS
v/Lars Skrøvseth
Brøsetveien 145B
7048 Trondheim

Deres ref.:

Vår ref.: 2006/1410 - 104
MAB MATR 521.5

Saksbeh.: Marie Trovåg
Christian Lund

Dato: 05.02.2007

■ Vedtak V2007-1 - Trøndertaxi AS - Sør-Trøndelag Taxi AS - konkurranseloven § 16 - inngrep mot foretakssammenslutning

1. Innledning

1.1 Sakens bakgrunn

Foretakssammenslutningen er en fusjon mellom Trøndertaxi AS (heretter benevnt "Trøndertaxi") og Sør-Trøndelag Taxi AS (heretter benevnt "Sør-Trøndelag Taxi"). Fusjonen skal gjennomføres ved at Sør-Trøndelag Taxi overdrar sine eiendeler, rettigheter og forpliktelser til Trøndertaxi. Som vederlag skal det utstedes aksjer til de tidligere eierne av Sør-Trøndelag Taxi i samsvar med et nærmere angitt bytteforhold. Fusjonen er ikke gjennomført.

Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi innga 16. august 2006 alminnelig melding om foretakssammenslutningen. Konkurransetilsynet påla fullstendig melding 23. august 2006. Fullstendig melding ble mottatt 15. september 2006.

Konkurransetilsynet har innhentet informasjon fra kunder, konkurrenter, turbilløyvehavere og Sør-Trøndelag fylkeskommune. I tillegg har det vært avholdt møte mellom partene og Konkurransetilsynet, den 25. september og 6. november 2006. Partene har også kommet med skriftlige innspill underveis i saksbehandlingen. Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi er gitt løpende innsyn i sakens dokumenter.

1.2 Fristberegning

Konkurransetilsynet mottok fullstendig melding 15. september 2006. Varsel om at inngrep kunne bli aktuelt ble oversendt rettidig 19. oktober 2006, jf. konkurranseloven § 20 annet ledd første punktum.

* Opplysninger i dokumentet som er merket med hakeparentes er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 5a første ledd, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 13 første ledd nr. 2.

Ifølge konkurranseloven § 20 tredje ledd tredje punktum må Konkurransetilsynet fatte vedtak senest innen 15 virkedager fra tilsynet mottok partenes uttalelse. Konkurransetilsynet mottok partenes uttalelse 17. januar 2007 (heretter benevnt "tilsvaret"). Vedtaket er således rettidig.

2. Partene i saken

2.1 Trøndertaxi AS

Trøndertaxi driver drosjesentral i Trondheim kommune. I tillegg betjener selskapet tilknyttede drosjeløyvehavere/drosjesentraler i Trondheim, Klæbu, Røros, Malvik, Agdenes og Åfjord kommune. Det er [...] løyvehavere tilsluttet Trøndertaxi, hvorav [...] av løyvehaverne tilbyr drosjetjeneste i Trondheim kommune, og [...] tilbyr drosjetjeneste i distriktet. Trøndertaxi har i tillegg [...] reserveløyver.

Det er Trøndertaxis løyvehavere som eier drosjesentralen. Drosjesentralen tar imot bestilling fra kunder og formidler turene til løyvehaverne. Videre deltar Trøndertaxi i anbudskonkurranser og inngår kontrakter i eget navn. Selskapet har den kommersielle risikoen for oppfyllelsen av kontraktene. I tillegg behandler sentralen løyvehavernes kreditt, den står for markedsføring og leier ut taksameterutstyr m.m. til sine løyvehavere. For dette betaler løyvehaverne sentralavgift, kredittgebyr og leieavgift. Løyvehaverne er selv ansvarlig for kostnadene ved driften av drosjene.

Trøndertaxi har 35 faste ansatte. I 2005 hadde selskapet en omsetning på [...] millioner kroner.

2.2 Sør-Trøndelag Taxi AS

Sør-Trøndelag Taxi er godkjent som drosjesentral av Sør-Trøndelag fylkeskommune, og tilbyr tjenester til løyvehavere stasjonert i [...] av distriktskommunene. Sør-Trøndelag Taxi og Trøndertaxi er representert i to av de samme kommunene; Åfjord og Agdenes. Sør-Trøndelag Taxi har [...] løyvehavere tilknyttet selskapet. I tillegg har de [...] reserveløyver.

Sør-Trøndelag Taxi eies av løyvehaverne. Selskapet foretar en viss grad av trafikkstyring. I tillegg deltar drosjesentralen i anbudskonkurranser og inngår kontrakter i eget navn og risiko. Videre behandler sentralen løyvehavernes kreditt, den foretar markedsføring og leier ut taksameterutstyr m.m. til løyvehaverne. For dette betales sentralavgift, kredittgebyr og leieavgift. Løyvehaverne er selv ansvarlig for kostnadene ved driften av drosjene.

Selskapet har 13 faste ansatte. I 2005 omsatte selskapet for [...] millioner kroner.

2.3 Kort oversikt over reguleringen av drosjenæringen

Drosjenæringen er i vesentlig grad er regulert. Reguleringen innebærer blant annet et fragmentert ansvar mellom ulike offentlige myndigheter. Fylkeskommunene håndhever selve løyveordningen gjennom fastsetting av blant annet antall løyver, løyvevilkår og løyveområde, jf. yrkestransportloven og yrkestransportforskriften.¹ Konkurransetilsynet har ansvaret for fastsetting av maksimalpriser for næringen.² Politiet har ansvar for å utstede kjøreseddelen og kan inndra denne. I tillegg har Samferdselsdepartementet en overordnet rolle vedrørende regulering av næringen.

Yrkestransportloven av 21. juni 2002 nr. 45 gjelder blant annet "transport av motorvogn eller fartøy i Norge", jf. § 1. Loven inneholder bestemmelser om løyver, behovsprøving, løyvemyndighet mv. Yrkestransportforskriften er gitt med hjemmel i yrkestransportloven, og inneholder detaljerte bestemmelser om "yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy." I forskriftens del 3, drosjeløyver, er det nedfelt bestemmelser om tildeling av løyver, krav om

¹ Lov av 21. juni 2002 nr. 45 (lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy) og forskrift av 26. mars 2003 nr. 401 (Forskrift om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy).

² Forskrift av 16. desember 2005 nr. 1516 (forskrift om maksimalpriser for kjøring med drosjebil).

tilslutning til drosjesentraler, bestemmelser om stasjoneringsssted og reservedrosje. I yrkestransportforskriften § 47 første ledd er det fastsatt at "Drosjetransport skal skje i tilknytning til stasjoneringssstedet. Det er tillatt å utføre oppdrag til et hvilket som helst sted innen eller utenfor løyvedistriktet. I forbindelse med tur utenfor eget løyvedistrikt, kan det tas med passasjerer tilbake til dette. ... Tomkjøring ut fra eget løyvedistrikt for å utføre kjøring tilbake til dette er bare tillatt for bestilte turer. Det er ikke tillatt å utføre oppdrag mellom steder utenfor løyvedistriktet, med mindre oppdraget kommer fra drosjesentral i det løyvedistrikt hvor oppdraget starter." I bestemmelsens annet ledd første punktum er det fastsatt at "Løyvehaver skal først og fremst dekke behovet for drosjetransport innenfor sitt løyvedistrikt". Selv om yrkestransportforskriften § 47 altså gir løyvehaverne plikt til å dekke etterspørselen knyttet til eget stasjoneringsssted, gir den samtidig rettslig adgang til å konkurrere om kjøring i hele løyvedistriktet. Slik kjøring forutsetter imidlertid at løyvehaveren har kapasitet utover den etterspørselen som finnes ved stasjoneringssstedet.

Fylkeskommunen er som løyvemyndighet tildelt kompetanse til å bestemme hvordan drosjenæringen skal organiseres. I yrkestransportloven § 9 nr. 3 er det blant annet nedfelt at "Løyvestyremakta kan gje påbod om at det skal skipast drosjesentralar og om korleis dei skal drivast, om plikt til å betale innskot og avgift til sentralen og om at sentralen skal ha rett til å fastsetje køyreordninga og gje andre reglar for verksemda." I yrkestransportforskriften § 46 er det i første og annet ledd nedfelt at det er løyvemyndigheten som i samråd med kommunale myndigheter kan "bestemme om det skal være en eller flere drosjesentraler i et distrikt. Løyvemyndigheten bestemmer om løyvehaver skal være tilsluttet godkjent drosjesentral, eller hvilket sted løyvehaveren skal ha stasjon". I bestemmelsens siste ledd er det fastsatt at "Løyvemyndigheten kan fastsette nærmere regler for drosjevirkksomheten i løyvedistriktet. Slike regler kan i detalj foreskrive hvordan virksomheten skal utøves, herunder løyvehaver og drosjeførers plikter overfor publikum, drosjesentral mv."

Det følger av dette at fylkeskommunen har en relativt vid kompetanse til å bestemme på hvilke vilkår tildeling av nye løyver skal skje, herunder hvilken sentraltilknytning løyvehaveren skal ha. I dette må også ligge en kompetanse for fylkeskommunen til å bestemme om en løyvehaver skal ha mulighet til å skifte over til en annen drosjesentral. Det er derfor ikke riktig som anført i tilsvaret at løyvehaverne står fritt til å skifte drosjesentral.

Forskrift om maksimalpriser for kjøring med drosjebil gjelder i utgangspunktet løyvepliktig drosjetransport med motorvogn av inntil 4 personer, jf. § 1 første ledd. Det er gjort unntak for drosjesentraler og løyvehavere tilknyttet drosjesentraler, drosjesjåfører og bopelsløyvehavere som er stasjonert i nærmere angitte byer og tettbefolkede fylker. I disse områdene er det fri konkurranse og prisene fastsettes fritt. Fra forskriften er det også gjort unntak for drosjetransport der vilkårene for oppdraget er fastsatt i avtale inngått etter forhandling mellom oppdragsgiver og drosjesentral, eventuelt løyvehaver.³ I forskriften er det fastsatt blant annet hvilke takster som skal gjelde i ulike soner, herunder hvilke tillegg man kan ta for eksempel ved kjøring om natten og i helgene. Det er Konkurransetilsynet som har fått delegert myndighet til å utferdige forskriften, og som har ansvaret for å revidere den.

Forskrift om dispensasjon fra konkurranseloven (1993) § 3-1 og § 3-2 for drosjesentraler⁴ gjelder fortsatt i henhold til konkurranseloven (2004) § 33 første ledd. I forskriftens § 2 gis dispensasjon fra konkurranseloven (1993) § 3-1 og § 3-2, slik at drosjesentraler blant annet kan inngi felles pristilbud og anbud på vegne av de løyvehaverne som er tilsluttet sentralen. Dispensasjonen gjelder ikke for pris- og anbudssamarbeid mellom drosjesentraler, eller mellom løyvehavere som er tilsluttet hver sin sentral.

³ Se Maksimalprisforskriften § 1 tredje ledd.

⁴ Forskrift av 18. oktober 2002 nr. 1165 (Forskrift om dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 og § 3-2 for drosjesentraler).

3. Konkurransetilsynets kompetanse

3.1 Særlig om forholdet til konkurransereglene i EU og EØS

EØS-avtalen artikkel 57 fastsetter regler for kompetansefordeling mellom Europakommisjonen, EFTAs overvåkningsorgan og nasjonale konkurransemyndigheter. Konkurransetilsynet har bare kompetanse til å føre tilsyn med foretakssammenslutninger som ikke har fellesskaps- eller EFTA-dimensjon. Hvorvidt en foretakssammenslutning har fellesskaps- eller EFTA-dimensjon avhenger av om de berørte foretak har en omsetning som overstiger terskelverdiene i artikkel 1 nr. 2 eller 3 i forskrift av 4. desember 1992 nr. 964 om materielle konkurranseregler i EØS-avtalen kapittel XIV, jf. artikkel 1 nr. 2 og 3 i rådsforordning 139/2004/EF (den nye fusjonsforordningen).

Foretakssammenslutningen har ikke grenseoverskridende virkninger. Terskelverdien i § 2 i forskrift av 28. april 2004 nr. 673 om melding av foretakssammenslutninger m.v. er oppfylt, og Konkurransetilsynet har følgelig kompetanse til å behandle saken.

3.2 Vilkårene for inngrep

3.2.1 Generelt

Etter konkurranseloven § 16 første ledd skal Konkurransetilsynet gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at "den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål". Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. konkurranseloven § 1 første ledd. Ved anvendelsen av loven skal det særlig tas "hensyn til forbrukernes interesser", jf. konkurranseloven § 1 annet ledd.

3.2.2 Foretakssammenslutning

For at Konkurransetilsynet skal gripe inn mot ervervet, må det i henhold til konkurranseloven § 16 første ledd foreligge en foretakssammenslutning. Ifølge konkurranseloven § 17 første ledd bokstav a foreligger en foretakssammenslutning når "to eller flere tidligere uavhengige foretak ... fusjonerer".

Partene har opplyst at fusjonen skal skje ved at Sør-Trøndelag Taxi overdrar sine eiendeler, rettigheter og forpliktelser til Trøndertaxi. Som vederlag skal det utstedes aksjer til de tidligere eierne av Sør-Trøndelag Taxi i samsvar med et nærmere angitt bytteforhold.

Konkurransetilsynet legger til grunn at det foreligger en foretakssammenslutning i lovens forstand.

3.2.3 Konkurransbegrensningskriteriet

Konkurransetilsynet skal gripe inn mot foretakssammenslutninger som fører til eller forsterker en vesentlig konkurransebegrensning i strid med lovens formål.

Spørsmålet om fusjonen mellom Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, behandles i punkt 5.

3.2.4 Effektivitetsgevinster

Dersom foretakssammenslutningen fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, må det videre avklares om fusjonen medfører effektivitetsgevinster som kan oppveie de eventuelle negative virkningene av sammenslutningen, jf. formålsbestemmelsen i konkurranseloven § 1.

Mulige effektivitetsgevinster drøftes i punkt 6.

3.2.5 Velfungerende nordisk marked, jf. konkurranseloven § 16 fjerde ledd

Etter konkurranseloven § 16 fjerde ledd kan inngrep etter første og annet ledd ikke finne sted dersom det foreligger ”et velfungerende nordiske eller europeisk marked, og foretakssammenslutningen eller ervervet etter annet ledd heller ikke virker negativt for norske kunder.”

Konkurransetilsynet har under punkt 4 foretatt en markedsavgrensning. Analysen viser at det relevante markeds geografiske utstrekning i denne saken er regional. Det foreligger således ikke et velfungerende nordisk eller europeisk marked som Norge er en del av i lovens forstand, og § 16 fjerde ledd kommer ikke til anvendelse.

4. Det relevante marked

4.1 Generelt

For å kunne vurdere foretakssammenslutningens konkurransemessige virkninger, må Konkurransetilsynet avgjøre hvilket marked som berøres av ervervet. Generelt vil en kjøper ta beslutninger basert på egenskaper ved produktene og tilbydernes lokalisering. Det avgrenses derfor et såkalt relevant marked, som deles inn i det relevante produktmarkedet og det relevante geografiske markedet. I avgrensningen henter Konkurransetilsynet veiledning fra EFTAs overvåkningsorgans kunngjøring om avgrensning av det relevante marked (heretter EFTAs kunngjøring).⁵

Markedsavgrensningen er i konkurranseretten et redskap blant annet for å beregne markedsandeler og markedskonsentrasjon. Konsentrasjonen i markedet er en indikator på hvordan konkurranseforholdene er, og således et utgangspunkt for analysen av foretakssammenslutningens virkninger.

4.2 Det relevante produktmarked

4.2.1 Innledning

Avgrensningen av det relevante produktmarked foretas ut fra en vurdering av hvorvidt etterspørerne anser produkter som innbyrdes substituerbare.⁶ Med substituerbarhet menes at etterspørerne vurderer et sett produkter til å dekke samme behov basert på produktenes egenskaper, priser eller anvendelsesformål. Jo bedre substitutt et produkt er til de produktene som tilbys, desto større er sannsynligheten for at dette produktet inngår i det relevante produktmarked.

For å avgjøre om produkter inngår i det samme relevante produktmarked, kan det, med utgangspunkt i en konkurransepris, vurderes om en hypotetisk monopolist i det aktuelle markedet vil finne det lønnsomt med en liten (5-10 prosent), varig økning i prisen.⁷ Dersom dette er lønnsomt, vil ikke andre produkter inkluderes i det relevante markedet. Dersom prisøkningen viser seg å bli ulønnsomt ved at effekten av tapt omsetning overstiger merverdien av økt pris, vil det nærmeste alternative produktet inngå i det relevante marked. Denne testen gjentas inntil man står igjen med ett sett produkter der små, varige prisøkninger vil være lønnsomme.

⁵ EF-Tidende 1998 L 200/48 og EØS-tillegget 1998 28/3, C 372 av 9. desember 1997.

⁶ Jf. EFTAs kunngjøring pkt. 15.

⁷ I EFTAs kunngjøring tas det utgangspunkt i SNIPP-testen ved avgrensningen av det relevante produktmarked. Det vesentlige spørsmålet ifølge denne testen er om en hypotetisk monopolist lønnsomt kan gjennomføre en 5-10 prosent varig prisøkning.

4.2.2 Drosjetransport

Drosjetransport er persontransport fra et punkt til et annet. Det som skiller drosjetransport fra andre former for persontransport, herunder kollektivtransport, er at drosjetransport er et skreddersydd og fleksibelt transporttilbud som i større grad enn andre persontransportformer kan tilpasses kundens spesifikke transportbehov. Det at service- og kvalitetsnivået ved drosjetransport er høyere enn ved andre persontransportformer, medfører at det både er dyrere å produsere og bruke. Den private transportkjøper vil som regel benytte drosje der vanlig kollektivtransport eller kjøring med personbil av ulike grunner er ugunstig eller ikke mulig.

Det er to hovedgrupper av etterspørere etter drosjetjenester; de som i all hovedsak benytter seg av enkeltreiser (heretter kalt "enkeltreisesegmentet"), og de som i all hovedsak benytter seg av anbudsutlysninger eller kontraktsforhandlinger (heretter kalt "kontraktssegmentet").

I enkeltreisesegmentet blir drosjetjenesten bestilt fra en sentral, direkte hos sjåføren, eller ved såkalt "praiing" av ledig taxi på gaten. Reisen betales direkte til sjåføren, og kundene har begrenset informasjon om prisen på turen før den er gjennomført. Prisen på enkeltreiser er fastsatt i maksimalprisforskriften §§ 2 til 4 for hele Sør-Trøndelag, med unntak av Trondheim kommune.

Kontraktskjøringssegmentet omfatter kontrakts- og anbudskjøring for det offentlige og for næringslivet. Kontraktene er rammeavtaler for et uspesifisert antall turer, og kundene er som regel mer fokusert på utgiftene ved samlet kjøp, enn pris på enkeltturer. Prisene ved kontraktskjøring er ikke regulert av maksimalprisforskriften, jf. forskriften § 1 annet ledd bokstav b.

Konkurransetilsynet legger til grunn at det foreligger liten grad av etterspørselssubstitusjon mellom drosjetransport og andre former for persontransport. Det er grunn til å anta at en varig prisøkning på 5-10 prosent for drosjetransport vil være lønnsom.

For at en løyvehaver skal utnytte sitt løyve best mulig, vil vedkommende som regel ønske å ha kjøring knyttet til begge segmentene. En løyvehaver kan uten omstilling markedsføre sine tjenester i begge segmentene, uten at dette medfører vesentlige tilleggskostnader eller vesentlig risiko.⁸ For noen løyvehavere vil det også være nødvendig å kjøre i begge segmentene for at drosjedriften skal være lønnsom. Det kan således konstateres betydelig grad av tilbudssubstitusjon med samme og umiddelbare virkning som etterspørselssubstitusjon. Dette tilsier at det ikke er grunnlag for å skille de to segmentene i to separate produktmarkeder.

Videre har Norges Taxiforbund Region Midt-Norge i sitt høringsbrev⁹ blant annet påpekt at det i særlig tynt befolkede kommuner kan være økonomisk sammenheng mellom resultatet fra kontraktssegmentet og muligheten for å gi tilbud i enkeltreisesegmentet. Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at det foreligger ett marked med to segmenter. Tilsynet har lagt tilsvarende vurdering til grunn i tidligere vedtak. Se for eksempel V2000-75 og V2001-03.

Det følger av ovennevnte vurdering at det relevante produktmarkedet avgrenses til å være drosjetransport.

4.3 Geografisk utstrekning av markedet

Det relevante geografiske markedet avgrenses også med utgangspunkt i etterspørernes substitusjonsmuligheter.¹⁰ Et relevant geografisk marked er et område hvor virksomheten ved salg eller etterspørsel av produkter og tjenester møter tilstrekkelig ensartede konkurransevilkår.

⁸ EFTAs kunngjøring pkt. 20.

⁹ Norges Taxiforbund Region Midt-Norges brev til Konkurransetilsynet 8. oktober 2006.

¹⁰ EFTAs kunngjøring pkt. 15 flg.



Transport- og tidskostnader vil kunne innebære at det er lite effektivt for kunden å søke etter tilbud andre steder enn i det område kunden befinner seg.

Den geografiske utstrekningen av det relevante markedet for drosjetransport vil i stor grad bestemmes ut fra hva som er aktuelt kjøpsområde for den enkelte kunde. Kunder vil henvende seg til en drosjesentral som har drosjer tilgjengelig i rimelig nærhet av reisesens utgangspunkt, eventuelt vil kunden møte opp på holdeplass eller "praie" en drosje i trafikk. Bakgrunnen er at kunden ønsker kort ventetiden og lave tilkjøringskostnader. Ved inngåelse av kontrakter vil nærhet til brukerne av tjenesten også kunne ha betydning.

På tilbudssiden er det gjennom samferdselslovgivningen lagt restriksjoner i forhold til hvilket område en løyvehaver kan utføre drosjeoppdrag. Denne lovgivningen medfører at en løyvehaver hovedsakelig utfører oppdrag i det løyvedistrikt vedkommende er stasjonert. For kunden vil det derfor i de fleste tilfeller være mest aktuelt å bestille drosje fra en sentral som er lokalisert i det løyvedistrikt kunden befinner seg. Dersom løyvedistriktet har en vid geografisk utstrekning, kan den enkelte drosjesentrals primære salgsområde, særlig i enkeltreisesegmentet, være et mindre lokalt avgrenset område innenfor distriktet. Den enkelte drosjesentrals drosjekapasitet vil også kunne ha innvirkning på hvor stort geografisk område sentralen kan dekke, og derved i hvilken grad drosjen er tilgjengelig i markedet.

Sør-Trøndelag fylke ble fra 1. april 2000 omgjort til ett løyvedistrikt. Bakgrunnen for omleggingen var ønske om å stimulere til økt konkurranse, særlig i forbindelse med anbudsutlysninger og kontraktsforhandlinger.

Det er i tilsvaret anført at det følger av behovsprøvingen at det ikke er rettslig adgang til å tilby drosjetransport utenfor stasjoneringsstedet. Som vist under punkt 2.3 har en løyvehaver både rettslig og faktisk adgang til å tilby drosjetjenester utenfor sitt stasjoneringssted. Omleggingen av løyvedistriktet til å omfatte hele Sør-Trøndelag fylke viser at fylkeskommunen prøver å stimulere til slik kjøring.

Ved Helse Midt-Norges anbudsutlysning i 2004, innga både Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi anbudstilbud for pasienttransport i Sør-Trøndelag. Partene la inn overlappende anbudstilbud i noen kommuner. For det tilfellet at en løyvehaver/drosjesentral øker prisen i et kontraktstilbud, vil anbudsinbyder trolig kunne substituere til en tilbyder tilknyttet en annen sentral i en nærliggende kommune. Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi er representert med løyvehavere spredt rundt i fylket. Konkurransetilsynet legger til grunn at sentralene vil kunne konkurrere om anbudsoppdrag i stort sett alle kommuner i fylket. Det er således ikke avgjørende at den enkelte drosjeløyvehaver ikke kan betjene hele fylket.

I enkeltreisesegmentet benyttes drosje i all hovedsak ved kjøring av kortere strekninger. Om lag 70 prosent av omsetningen er knyttet til turer under 15 kilometer.¹¹ Blant annet grunnet maksimalprisforskriften, har den enkelte løyvehaver få insentiver til å hente kunder langt fra sitt stasjoneringssted. Dette kan tyde på at den geografiske utstrekningen av enkeltreisesegmentet er noe snevrere enn kontraktssegmentets utstrekning.

Ut fra ovenstående vurdering finner Konkurransetilsynet at det relevante geografiske markedet er Sør-Trøndelag fylke. I enkeltreisesegmentet vil det relevante geografiske markedet kunne ha en snevrere utstrekning, uten at dette har betydning for konkurranseanalysen.

¹¹ Norges Taxiforbunds rapport: "Markedet for taxi i Norge" fra 1996.

5. Konkurransesituasjonen

5.1 Innledning

Konkurransetilsynet skal gripe inn mot foretakssammenslutninger som vil "føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål", jf. konkurranseloven § 16 første ledd, jf. § 1. Dersom konkurransen er vesentlig begrenset, vil de involverte foretak kunne utøve markedsrett. Med markedsrett menes vanligvis en bedrifts evne til, alt annet likt, å kunne gjennomføre en varig og ikke ubetydelig prisøkning, uten at omsatt kvantum synker så mye at det blir ulønnsomt.

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, eventuelt i kombinasjon med høyere kostnader, men kan også gi utslag i dårligere service, kvalitet og begrenset produktutvikling. Utøvelse av markedsrett innebærer en sløsing i samfunnsøkonomisk forstand, idet markedstilpasningen gir en samlet ressursbruk som er mindre effektiv enn den ville ha vært med virksom konkurranse.

Det er flere forhold som er relevante i vurderingen av graden av konkurranseintensitet i et marked og dermed aktørenes muligheter til å utøve markedsrett. Sentrale momenter er markedsandel og konsentrasjonsgrad, etableringsmuligheter, konkurrentenes responsmuligheter, potensiell konkurranse og kjøperrett. Disse faktorene virker sammen og påvirker graden av konkurranse.

Markedsandeler brukes til å beregne konsentrasjonen i markedet. Konkurransetilsynet legger til grunn at høy markedskonsentrasjon normalt vil være en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for å fastslå at konkurransen er begrenset. Beskrivelsen av konsentrasjonen i markedet er derfor et utgangspunkt for en nærmere analyse av de konkurransemessige virkningene av foretakssammenslutningen.

5.2 Konkurransesituasjonen før fusjonen

5.2.1 Markedsandeler og konsentrasjon

Det eksisterer tre konkurrerende drosjesentraler i Sør-Trøndelag; Trøndertaxi, Sør-Trøndelag Taxi og Norgestaxi Trondheim AS.

Som vist ved markedsavgrensningen, anses drosjetransport i Sør-Trøndelag som det relevante markedet. Basert på omsetningstall fra 2005 er samlet verdi av markedet [...] millioner kroner. Tallet viser drosjesentralenes omsetning, og inkluderer sentralavgift, leie av utstyr, kredittgebyr og kredittkjøring. Kontant betaling i de enkelte drosjer er ikke inkludert i tallet, og sentralene har heller ikke oversikt over dette. Deler av omsetningstallet er også knyttet til Trøndertaxis og Norgestaxi Trondheim AS' kjøring til/fra Trondheim lufthavn Værnes.¹²

Tabell 1 viser markedsandeler basert på omsetning i 2005 i det relevante markedet.

Tabell 1 – markedsandeler basert på totalomsetning 2005

Aktør	Omsetning (millioner kroner):	Markedsandel
Trøndertaxi AS	[...]	[...]
Sør-Trøndelag Taxi AS	[...]	[...]
Norgestaxi Trondheim AS	[...]	[...]

¹² Værnes ligger i Nord-Trøndelag fylke og inngår således ikke i løyvedistriktet.

Det fremgår av tabellen at Trøndertaxi, som den største aktøren, har [...] prosent markedsandel i det relevante markedet. Sør-Trøndelag Taxi er den nest største aktøren med [...] prosent markedsandel.

En vanlig indikator for konsentrasjonsgraden i markedet er Hirschman-Herfindahl-indeksen (HHI)¹³. HHI for det relevante marked er beregnet til [...].

Trøndertaxi tilbyr drosjetransport i Trondheim, Klæbu, Røros, Malvik, Agdenes og Åfjord kommune. Om lag [...] prosent av Trøndertaxis totale omsetning er knyttet til enkeltreiser i dette området. Idet maksimalprisforskriften gjelder i distriktskommunene, har Trøndertaxi få insentiver til å konkurrere i enkeltreisesegmentet i de øvrige kommunene i løyvedistriktet. Da det er fri konkurranse og høyere priser i Trondheim kommune, har Sør-Trøndelag Taxis løyvehavere insentiver til å konkurrere i enkeltreisesegmentet her.

Trøndertaxi har kontraktskjøringen i og omkring Trondheim kommune. For Trøndertaxi er ca. [...] prosent av omsetningen knyttet til kontraktssegmentet. Sør-Trøndelag Taxi utfører kontraktskjøring i distriktet, herunder pasienttransport til og fra St. Olavs Hospital i Trondheim. Over [...] prosent av totalomsetningen til Sør-Trøndelag Taxi er knyttet til dette segmentet av markedet.

Tilsynet legger til grunn at det relevante markedet er konsentrert, noe som indikerer at konkurransen er begrenset før fusjonen.

5.2.2 Mulighet for utøvelse av markedsrett før fusjonen

Det er høy konsentrasjon i drosjemarkedet i Sør-Trøndelag allerede før fusjonen, og det foreligger dermed et potensial for utnyttelse av markedsrett. Hvorvidt Trøndertaxi, som den største aktøren, er i stand til å utnytte sin markedsrett vil avhenge av flere markedsstrukturelle forhold. I det følgende drøftes betydningen av etableringshindringer, konkurrentenes responsmuligheter, potensiell konkurranse og kjøperrett.

Etableringshindringer

Dersom det er enkelt for nye aktører å etablere seg i markedet, kan dette forhindre selv en dominerende aktør i å utøve markedsrett. Det er derfor nødvendig å foreta en nærmere vurdering av etableringsvilkårene i markedet.

Etableringsvilkår er en samlebetegnelse på de forhold og betingelser som en nyetablert bedrift står overfor i en konkret etableringssituasjon. Etableringsvilkårene avgjør den potensielle konkurransen fra aktører som ikke er etablert i det relevante markedet. Offentlige reguleringer, irreversible investeringer, samt stordriftsfordeler er eksempler på etableringshindringer.

For at trusselen om etablering skal legge begrensninger på markedsdeltakernes atferd, må etablering kunne skje i løpet av relativt kort tid. 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. I markeder hvor det er lave etableringshindringer, vil de etablerte være forsiktige med å øke prisene fordi dette kan tiltrekke seg nye aktører.

Som nevnt under punkt 2.3 er drosjenæringen i vesentlig grad regulert ved lov og forskrift. Drosjeløyver er behovsprøvd, jf. yrkestransportloven § 9, jf. § 4. Det er fylkeskommunen i egenskap av å være løyvemyndighet, jf. yrkestransportloven § 12, som avgjør hvor mange løyver

¹³ Indeksen beregnes ved å summere kvadratet av markedsandelene til de største aktørene i et marked. Kommisjonen opererer i sine retningslinjer for vurdering av horisontale fusjoner med følgende terskelverdier for HHI: Verdier på under 1000 indikerer at markedet ikke er konsentrert, verdier mellom 1000 og 2000 indikerer at markedet er moderat konsentrert, mens verdier over 2000 er et uttrykk for at markedet har høy konsentrasjon.

som skal utstedes, og hvordan fordelingen skal skje. Behovsprøvingen er således en fylkespolitisk avgjørelse. De politiske hensyn løyvemyndighetene tar, kan være i strid med ønsket om å fremme konkurranse i markedet. Behovsprøvingen kan på denne måten utgjøre en etableringshindring. Betydningen av hindringen er avhengig av den enkelte løyvemyndighets fordelingspolitikk.

I distriktskommunene i Sør-Trøndelag er det fra politisk hold bestemt at nye løyver bare skal utstedes såfremt et eksisterende løyve utgår. Bakgrunnen er ønsket om å beskytte inntektsgrunnlaget til de eksisterende løyvehaverne, samt å opprettholde drosjedekning i distriktet. Etableringsmulighetene er således på nåværende tidspunkt svært begrenset i distriktskommunene.

I Trondheim kommune eksisterer det to konkurrerende sentraler: Trøndertaxi og Norgestaxi Trondheim AS. I vedtak fra fylkestingskomiteen i 2004¹⁴ ble det blant annet besluttet at Norgestaxi Trondheim AS skal ha fri tilgang til nye hovedløyver, mens Trøndertaxi bare tildeles nye hovedløyver såfremt eksisterende løyvehavere sier fra seg et løyve, eller det skjer en naturlig avgang. Antallet hovedløyver tilknyttet Trøndertaxi skal således ikke endres, men selskapet kan søke om reserveløyver. Disse reserveløyvene har betydning for hvilken kapasitet Trøndertaxi kan tilby. Løyvehavere som ønsker å knytte seg til Norgestaxi Trondheim AS må imidlertid rekrutteres av godkjente søkere som ikke har løyver i Trondheim fra før. Løyvefordelingen vil etter det opplyste fortsette frem til Norgestaxi Trondheim AS har 50 prosent av hovedløyvene i Trondheim kommune.

Vedtaket tyder på at fylkeskommunen ønsker at de to konkurrerende sentralene i Trondheim skal bli like store. Dersom fylkeskommunen er av den oppfatning at det er tilstrekkelig med to drosjesentraler i Trondheim, har de adgang til å la være å godkjenne nye sentraler, jf. yrkestransportforskriften § 46 første ledd. I den fullstendige meldingen viser partene til at det ikke har vært opprettet ny sentral i Sør-Trøndelag de siste 3 årene. Løyvemyndighetens adgang til å hindre opprettelse av ny sentral må anses som en etableringshindring.

I det samme vedtaket ble det dessuten besluttet at bare inntil 7 prosent av løyvehavere som allerede er tilknyttet en sentral i Trondheim, kan søke overgang til en annen sentral hvert år. Ved opprettelse av en helt ny sentral kan ytterligere 8 prosent fra hver av de etablerte sentralene melde overgang til den nye sentralen. Dersom en ny aktør ønsker å etablere seg, kan altså bare en liten andel av løyvehavere som allerede er tilknyttet en sentral i Trondheim melde overgang. Idet en ny sentral av denne grunn vil ha problemer i en etableringsfase med å knytte til seg erfarne sjåførere med lokalkunnskap, må dette anses som en etableringshindring. En ny aktør vil derfor også ha store kostnader knyttet til opplæring av kvalifiserte sjåførere.

Samlet sett representerer den offentlige reguleringen av drosjenæringen betydelige etableringshindringer.

Både partene og andre aktører i næringen har fremhevet at det kreves store investeringer ved opprettelse av en moderne og effektiv drosjesentral. Det må investeres i infrastruktur, noe som blant annet omfatter et IT-system med næringsspesifikk programvare. IT-systemet er en forutsetning for å kunne drive trafikkstyring og formidle turer, samt for å håndtere regnskap og kreditt. Programvarer er utviklet spesielt for drosjenæringen. Flere store drosjesentraler, deriblant Trøndertaxi, har investert betydelige beløp i utviklingen av egne programvarer. IT-systemet må være tilgjengelig for at man skal kunne drive en effektiv sentral, uavhengig av hvor mange drosjer som er knyttet til sentralen. Behovet for et slikt IT-system ved oppstart hindrer nye aktører i å foreta trinnvise investeringer. Dette gjør nyetablering vanskelig, og må anses som en etableringshindring.

¹⁴ Sør-Trøndelag fylkestingskomité for samferdsel, areal og miljø vedtak 47/2004.

I tillegg er det sentralene som investerer i det utstyr som er nødvendig for at drosjene skal kunne kommunisere med sentralen (trafikkstyring, taksameter, osv). Utstyret leies deretter ut til den enkelte løyvehaver. Kostnadene dekkes således av løyvehaveren, men sentralen må ha tilstrekkelig kapital til å foreta investeringen ved oppstart.

Eventuelle stordriftsfordeler vil kunne inntre etter at man har foretatt de nødvendige investeringene. Stordriftsfordelene består i at man fordeler kostnadene knyttet til drift av sentralen på flere løyvehavere. Ved vurderingen av stordriftsfordeler vises det i økonomisk teori til minimum effektiv skala (MES). I denne saken utgjør MES det antall løyver en sentral må ha for å få lavest mulig total gjennomsnittskostnad. MES kan utgjøre et etableringshinder i den forstand at det kan være vanskelig for en aktør å oppnå en kritisk løyvemasse (MES). For å oppnå dette må aktøren ha betydelig kapital til investering og drift i en etableringsfase. Norgestaxi Trondheim AS har opplyst at de anser MES for å være rundt [...] løyver.¹⁵ [

...] Trøndertaxi har ca. [...] løyver, noe som tilsier at selskapet allerede i dag har oppnådd MES. Dette medfører at det kan være vanskelig for nye selskaper å etablere seg i markedet.

På bakgrunn av ovenstående legges det til grunn at nyetablering på kort eller mellomlang sikt er lite sannsynlig. Lav sannsynlighet for nyetablering er et moment som taler i retning av at konkurransen er vesentlig begrenset før fusjonen.

Konkurrentenes responsmuligheter

Trøndertaxis mulighet til å utøve markedsrett er dessuten også påvirket av konkurrentens responsmuligheter.

Normalt vil insentivene til prisøkning øke med markedsandelene til en bedrift. Dette skyldes at gevinsten ved prisøkningen blir stor i forhold til tapet som følger av redusert omsatt kvantum. Størrelsen på den samlede gevinsten ved prisøkningen avhenger blant annet av i hvilken grad konkurrentene øker sitt kvantum som respons på prisøkningen. Dersom konkurrentene svarer aggressivt ved å prøve å "kapre" markedsandeler fra markedslederen, vil prisøkningen ikke være lønnsom. Konkurrentene må imidlertid ha ledig kapasitet til å øke kvantumet på kort sikt, uten at de marginale produksjonskostnadene øker betydelig. Konkurrentenes responsmulighet er således begrenset av deres kapasitet. Kapasitet i drosjemarkedet er knyttet til antall løyver og tilgang på kvalifiserte sjåførere. Løyvene er behovsprøvde, og drosjesentralene har således på kort sikt begrensede muligheter til å øke sin kapasitet.

Dersom en tilstrekkelig andel av Trøndertaxis kunder kan etterspørre et tilsvarende antall drosjetjenester til gunstigere betingelser fra en annen leverandør, vil en prisøkning fra Trøndertaxis side ikke være lønnsom. Trøndertaxis evne til å utøve markedsrett vil derfor være avhengig av konkurrentenes evne til å øke sitt salg av drosjetjenester på kort sikt uten betydelig økte kostnader.

Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi er i dag representert i to av de samme kommunene i løyvedistriktet: Åfjord og Agdenes. I disse kommunene gjelder maksimalprisforskriften, noe som gir få insentiver til konkurranse i enkeltreisesegmentet. I kontraktssegmentet vil det være to tilbydere, noe som medfører en viss grad av konkurranse i disse kommunene.

Ved Helse Midt-Norges anbudskonkurranse innga Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi overlappende tilbud i mellom 8 og 10 kommuner. I disse kommunene var det således konkurranse mellom selskapene, og Sør-Trøndelag Taxi vil kunne ha en viss responsmulighet i disse områdene.

¹⁵ Telefonmøte med Trygve Flølo i Norgestaxi AS 23. oktober 2006.

Sør-Trøndelag Taxi tilbyr ikke drosjetjenester i Trondheim, og har ingen sentral her. Kjøring i enkeltreisesegmentet vil i så fall bare kunne skje ved "praiing" av drosje på gaten. Så lenge løyveholderne har tilstrekkelig med oppdrag nær sitt stasjoneringssted, har de få insentiver til å konkurrere i kontraktssegmentet i Trondheim. Dette synes å være situasjonen i dag. Ut fra ovenstående helhetsvurderingen synes Sør-Trøndelag Taxi i begrenset grad å kunne respondere på en prisøkning fra Trøndertaxi.

Dette medfører at det i praksis bare er to sentraler som tilbyr drosjetjenester i Trondheim. Trøndertaxi har ca. [...] prosent av løyvene, mens Norgestaxi Trondheim AS har de resterende [...] prosent. [

...]. Selskapet har i dag [...] løyver inklusive reserveløyvene. Kapasitetsbegrensningen medfører at Norgestaxi Trondheim AS, dersom Trøndertaxi øker prisene, har få insentiver til å sette ned prisene for å "kapre" markedsandeler fra Trøndertaxi. Dette gjelder både i enkeltreisesegmentet og kontraktssegmentet.

Norgestaxi Trondheim AS synes således bare i liten grad å kunne respondere på en prisøkning fra Trøndertaxi.

Det følger av redegjørelsen at konkurrentenes responsmuligheter er begrenset.

Potensiell konkurranse

En potensiell konkurrent er et foretak som ikke deltar i det relevante markedet for øyeblikket, men som er i stand til eller kan forventes å gjøre det i nær fremtid. Potensiell konkurranse forutsetter at tilbydere, som reaksjon på små og varige endringer i relative priser, har evne til å omstille salget på aktuelle varer/tjenester og markedsføre dem i løpet av forholdsvis kort tid, uten at det fører til betydelige tilleggskostnader eller risiko.¹⁶

I den fullstendige meldingen anfører partene at turbilløyveholderne er faktiske konkurrenter i kontraktssegmentet. I Sør-Trøndelag har bare en liten del av de totalt 545 turbilløyveholderne lagt inn anbud på pasienttransport, og de har bare blitt tildelt en marginal del av kjøringen i kontraktssegmentet. At få turbilløyveholderne legger inn anbud, herunder at de vinner en svært liten del av markedet, tilsier at de ikke kan anses som faktiske konkurrenter. Dette støttes også av markedsavgrensningen under punkt 4. Det må følgelig vurderes om turbilløyveholderne kan anses som potensielle konkurrenter til drosjenæringen i Sør-Trøndelag.

Yrkestransportloven gjelder også for turbilløyveholderne. Turbilløyver er i motsetning til drosjeløyver ikke behovsprøvd. I Sør-Trøndelag kjører turbilløyveholderne i dag skoleskysstjenester på konsesjon fra fylkeskommunen, med drosjer som underleverandører. Det er derfor hovedsaklig i forhold til pasienttransport det må vurderes om turbilløyveholderne kan anses som potensielle konkurrenter.

Det er i dag 13 turbusselskap i Sør-Trøndelag. Etter det Konkurransetilsynet kjenner til, har bare noen få av disse deltatt i anbudskonkurranse. Trønderbilene AS kjører i dag rutebuss tilpasset pasienttransport på strekningen Frøya – Trondheim, og tar med pasienter ved behov. Gaula Minibuss var i perioden 1. mai 2004 til 1. juli 2006 leverandør av tre helsebussruter, men har etter det opplyste trukket seg fra kontrakten med Helse Midt-Norge. Det regionale helseforetaket benytter i stedet drosjeløyveholderne.

Ved vurderingen av potensiell konkurranse må det tas utgangspunkt i den tjenesten kjøperen etterspør, i dette tilfellet transport av pasienter. Pasienttransport er i nærmere bestemte tilfeller en lovfestet rettighet, jf. pasientrettighetsloven § 2-6. Transporten forutsetter fleksibilitet i forhold

¹⁶ Disse momentene fremgår også av Europakommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale fusjoner i punkt 68 følgende.

til når og hvor pasienter skal transporteres. Ved pasienttransport tar pasienten kontakt med Helse Midt-Norges kjørekontor, som har som ansvar for organisering og koordinering av kjøreoppdragene.

Helseforetakene ønsker å ha så lave kostnader som mulig knyttet til pasienttransport. Dette har resultert i at flere pasienter transporteres samtidig der dette anses hensiktsmessig. Dess flere pasienter som skal koordineres, dess vanskeligere blir kjørekontorets organisering, samtidig som transaksjonskostnadene øker. Idet samordningen også medfører lengre vente- og hentetid for den enkelte pasient, resulterer en stor grad av samordning både i kvalitetstap og økte alternative kostnader for pasientene. Behovet for fleksibilitet og koordinering er således til dels motstridende. Det eksisterer dessuten en øvre grense for hvor mange pasienter som kan samordnes per tur.

Pasientgrunnet i mange kommuner er ikke stort nok til at det anses hensiktsmessig å bruke turbiler for pasienttransport. Helse Midt-Norge fremhever at små turbiler (10 — 17 seter) er mest kompatible med drosjer, men at *”erfaringene [viser] så langt at disse bare dekker begrensede deler av behovet vi som helseforetak har for pasienttransport.”*¹⁷ I områder med lav befolkningstetthet vil det etter all sannsynlighet være økonomisk ugunstig å bruke små turbiler til pasienttransport. Den minste turbilen er dessuten for stor i forhold til samordningsgraden.

Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at turbilløyvehavere ikke kan anses som potensielle konkurrenter.

Kjøpermakt

Kjøpermakt kan til en viss grad begrense mulighetene en aktør har til å utøve markedsrett. Med kjøpermakt menes at en kjøper, på grunn av sin posisjon i markedet og den kommersielle betydningen kjøperen har for leverandøren, kan motvirke at en leverandør øker prisene, senker kvaliteten på varen eller tjenesten, eller på annen måte leverer til dårligere betingelser for kjøperen. Kjøpermakt kan blant annet gi seg utslag i at kunden truer med å bytte leverandør eller å starte egenproduksjon. Kjøpermakt får betydning når en kjøper innen rimelig tid har mulighet til å bytte til en annen leverandør eller har mulighet til å få potensielle leverandører til å etablere seg på markedet ved å plassere en ordre hos den nye leverandøren.¹⁸ Mulighetene til å utøve kjøpermakt er blant annet avhengig av kundenes størrelse og markedsposisjon i forhold til leverandørene, og hvor avhengig leverandørene er av kundene som avsetningskanal.

I segmentet for enkeltreiser vil den enkelte kunde ha liten forhandlingsstyrke i forhold til tilbyder. I tillegg vil det foreligge imperfekt informasjon ved at kunden ikke er i stand til å vurdere pris, kvalitet eller tilgjengelighet på den neste ledige taxi.¹⁹ Konkurransetilsynet legger således til grunn at det ikke eksisterer noen særlig grad av kjøpermakt i segmentet for enkeltreiser.

I segmentet for kontraktskjøring er det Helse Midt-Norge, Sør-Trøndelag fylkeskommune og til dels Trondheim kommune som er innkjøperne. Mange løyvehavere, spesielt i distriktene, er avhengig av anbudskjøring for å drive lønnsom virksomhet, og kontraktskjøring er således av stor kommersiell betydning. Partene selv anfører at kontraktskjøring utgjør opp mot [...] prosent av omsetningen for løyvehaverne i distriktskommunene.

Vurderingen av kjøpermakt i kontraktsegmentet er avhengig av muligheten kjøperen har til å skifte leverandør uten at selve byttet medfører betydelige kostnader. Dette betyr at det må eksistere minst to aktører som kjøper kan ”sette opp mot hverandre”, og dermed oppnå konkurransepress.

¹⁷ Høringsbrev fra Helse Midt-Norge av 4. oktober 2006.

¹⁸ Se Kommissjonens retningslinjer for vurdering av horisontale fusjoner, punkt 64-67.

¹⁹ TØI rapport 646/2003 Regulering av drosjenæringen – En litteraturstudie for norske forhold.

Etter lov om offentlige anskaffelser²⁰ må pasienttransport av en viss størrelse konkurranseutsettes ved anbudskonkurranse. Helse Midt-Norge gjennomførte sin første anbudskonkurranse i 2004. Helseforetak er en viktig kjøper av drosjetjenester, og har i utgangspunktet potensial for utnyttelse av kjøpermakt.

Helse Midt-Norge har opplyst at Sør-Trøndelag Taxi leverte inn anbud for 22 distriktskommuner, mens Trøndertaxi innga anbud for 10 kommuner. [

...] Prissettingen viser at Helse Midt-Norge har en viss grad av kjøpermakt.

Grunnet klage på saksbehandlingen ved anbudsutlysningen ble konkurransen avlyst, og det ble forhandlet frem en avtale. [

...]

Helse Midt-Norges kontrakter ble etter forhandlingene delt i 3 kontrakter: Trondheim kommune, de øvrige kommuner i fylket ("rest Sør-Trøndelag"), og tre mindre ruter med liten turvogn. I dag er det bare én turbilrute igjen, helsebussen fra Frøya til Trondheim som kjøres av Trønderbilene AS. I konkurransen om "rest Sør-Trøndelag", som utgjør [...] prosent av den totale verdien av anbudet ([...] millioner kroner), deltok bare Sør-Trøndelag Taxi og Trøndertaxi. Kontrakten ble tildelt Sør-Trøndelag Taxi. For kjøring innen Trondheim kommune, som omfattet [...] prosent av den totale anbudsverdien ([...] millioner kroner), leverte både Trøndertaxi, Sør-Trøndelag Taxi og Norgestaxi Trondheim AS inn tilbud. Kontrakten ble tildelt Trøndertaxi.

Ovenstående viser at [...] prosent av anbudet ble vunnet av Trøndertaxi. [

...] I tillegg er Helse Midt-Norge avhengig av transporttilbud for å tilby pasientene deres lovmessige rett til transport. Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn kommet til at Helse Midt-Norges kjøpermakt ikke i tilstrekkelig grad disiplinere Trøndertaxi.

Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune kjøper drosjetjenester i forbindelse med skoleskys og transport for funksjonshemmede. Som nevnt benytter fylkeskommunen seg i liten grad av anbudskonkurranser. Fylkeskommunen gir konsesjon til turbilløvehavere, som igjen har satt deler av tjenesten ut til drosjeløvehavere som underleverandører. Fylkeskommunen benytter seg således ikke av den kjøpermakt de ville hatt ved en anbudsutlysning. Da Trondheim kommune har to aktører å forholde seg til, og som de kan "sette opp" mot hverandre, har de noe kjøpermakt.

Ut fra ovenstående legger Konkurransetilsynet til grunn at det ikke foreligger tilstrekkelig grad av kjøpermakt til å kunne disiplinere Trøndertaxi.

5.2.3 Oppsummering

Etter en samlet vurdering har Konkurransetilsynet funnet at konkurransen i markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag er vesentlig begrenset før fusjonen, jf. konkurranseloven § 16.

5.3 Konkurransemessige virkninger av fusjonen

I det følgende vil Konkurransetilsynet vise at en fusjon mellom Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi medfører en forsterkning av den vesentlige konkurransebegrensningen som allerede foreligger, jf. konkurranseloven § 16 første ledd. Det stilles ikke noen krav til hvor mye ervervet må forsterke denne begrensningen, jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), s. 229.

²⁰ Lov 16. juli 1999 nr. 69 (Lov om offentlige anskaffelser).

5.3.1 Markedsandeler og konsentrasjon

Etter en fusjon vil partene ha en samlet markedsandel på [...] prosent. I kontraktssegmentet vil partene ha en markedsandel på [...] prosent, og i enkeltreisesegmentet en markedsandel på [...] prosent. Det fusjonerte selskap vil således være vesentlig større enn den eneste konkurrenten Norgestaxi Trondheim AS. Selskapet vil ha en dominerende stilling i det relevante marked. Markedet vil bli ytterligere konsentrert med en HHI som går fra [...] til [...]. Dette er i seg selv en indikasjon på at den vesentlige konkurransebegrensningen vil forsterkes ved fusjonen.

5.3.2 Mulighet for utøvelse av markedsrett etter fusjonen

En aktørs mulighet til å utøve markedsrett er normalt avhengig av etableringshindringer, kundenes kjøperrett, konkurrentenes responsmulighet og potensiell konkurranse, jf. punkt 5.2.

Etableringshindringer

Konkurransetilsynet har konstatert at det foreligger betydelige etableringshindringer i markedet. Disse består særlig i offentlige reguleringer og stordriftsfordeler hos de etablerte aktører. Som nevnt antas at i alle fall Trøndertaxi har tilstrekkelig antall løyver før fusjonen til at minimum effektiv skala må anses oppnådd. Idet et fusjonert selskap vil operere med [...] av det totale antall løyver i løyvedistriktet, er Konkurransetilsynet av den oppfatning at minimum effektiv skala er oppnådd, samt at eventuelle stordriftsfordeler er uttømt. I tillegg vil de fusjonerte partene nyte godt av nettverkseffekter. Konkurransetilsynet legger til grunn at en fusjon vil forsterke etableringshindringer i forhold til eventuelle nye aktører i markedet.

Konkurrentenes responsmuligheter

Norgestaxi Trondheim AS vil etter en fusjon være den eneste konkurrenten til det fusjonerte selskapet. Norgestaxi Trondheim AS driver bare virksomhet i Trondheim, og kjører hovedsaklig i enkeltreisesegmentet. Løyvemassen setter begrensninger på muligheten til å konkurrere i både enkeltreisesegmentet og kontraktssegmentet. Det fusjonerte selskapet vil ha rundt [...] hovedløyver og således styrke sin kapasitet i forhold til Norgestaxi Trondheim AS.

Som nevnt har Norgestaxi Trondheim AS allerede i dag vansker med å knytte til seg flere løyvehavere. En fusjon mellom Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi kan medføre at Norgestaxi Trondheim AS får større problemer med dette. Bakgrunnen er at løyvehaverne ser det hensiktsmessig å være tilknyttet den sterkeste aktør, idet denne blant annet vil ha størst mulighet for å bli tildelt anbud. Grunnet kapasitetsbegrensning vil Norgestaxi Trondheim AS etter en fusjon trolig ha enda vanskeligere for å konkurrere i kontraktssegmentet. Norgestaxi Trondheim AS har gitt uttrykk for at fusjonen vil få negative konsekvenser både for selskapet og konkurransen i det relevante marked for øvrig.

Ut fra ovenstående vurdering kan Konkurransetilsynet ikke se at det foreligger noen responsmulighet fra Norgestaxi Trondheim AS som er tilstrekkelig til å disiplinere et fusjonert selskap.

Potensiell konkurranse

Idet det ikke eksisterer noen potensiell konkurranse før fusjonen, vil det heller ikke eksistere noen slik konkurranse etter en fusjon.

Kjøperrett

Muligheten for utøvelse av kjøperrett er avhengig av at det eksisterer minst to aktører som kjøper kan "sette opp mot hverandre" og dermed oppnå konkurransepress. Det er ikke tilstrekkelig at det fantes noe, om enn begrenset kjøperrett i markedet for foretakssammenslutningen. Kjøperretten må også være effektiv etter at transaksjonen er gjennomført.

Som beskrevet under punkt 5.2.2, er det i all hovedsak bare i kontraktssegmentet det eksisterer noe kjøperrett før en fusjon.

Fusjonen vil medføre at det i kontraktssegmentet bare er to drosjesentraler (det nye fusjonerte selskap og Norgestaxi Trondheim AS) som konkurrerer med hverandre. Som tidligere vist har den ene aktøren, Norgestaxi Trondheim AS, begrenset kapasitet i forhold til å konkurrere i dette segmentet, og konkurransen vil uansett bare gjelde innen Trondheim. Ved den siste anbudskonkurransen til Helse Midt-Norge vant de fusjonerende selskapene [...] prosent av anbudene. En fusjon vil således medføre en ytterligere reduksjon av den kjøpermakt Helse Midt-Norge har, og til en viss grad redusere Trondheim kommunes kjøpermakt. Sør-Trøndelag fylkeskommunes potensielle kjøpermakt vil også reduseres. Redusert kjøpermakt vil kunne føre til høyere priser i fremtidige anbudsrunder. Det vises i den forbindelse til at Helse Midt-Norge, og til dels også Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune, er negative til fusjonen.

5.3.3 Oppsummering

Konkurransetilsynet finner at fusjonen mellom Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag. Det vises til at tre drosjesentraler etter fusjonen blir til to, og at det i kontraktssegmentet kun vil være en reell tilbyder.

6. Samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster

6.1 Generelt

Selv om en foretakssammenslutning fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, kan Konkurransetilsynet ikke gripe inn mot foretakssammenslutningen hvis den ikke samtidig er "i strid med lovens formål", jf. konkurranseloven § 16 første ledd. Lovens formål er i henhold til § 1 første ledd effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelsen av konkurranselovens bestemmelser, skal det i henhold til § 1 annet ledd "tas særlig hensyn til forbrukernes interesser".

Fusjonen forsterker en allerede vesentlig begrenset konkurranse. Redusert konkurranse vil føre til tap for forbrukerne og en mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser. På den annen side vil foretakssammenslutningen kunne medføre en vinning i form av kostnadsbesparelser. I det følgende beskrives tap og vinning, og til slutt foretas en samlet vurdering.

6.2 Samfunnsøkonomisk tap som følge av redusert konkurranse

Konkurransetilsynet har funnet at fusjonen vil forsterke en allerede vesentlig begrenset konkurranse i det relevante marked. Den reduserte konkurransen vil særlig ha betydning i kontraktssegmentet, og da spesielt i forhold til pasienttransport.

På bakgrunn av informasjon tilsynet har mottatt fra Helse Midt-Norge, anses det sannsynlig at behovet for pasienttransport vil øke i fremtiden. Kjørekontoret på St. Olavs Hospital uttaler blant annet at "*Stadig økning av dagkirurgi, kjøp av helsetjenester (fra private), behandling på kveld og helg, samt fritt sykehusvalg, er en stor utfordring med tanke på kostnadsutviklingen for pasienttransport. Dagbehandling eller "samlebåndskirurgi" - har økt volumet på bruk av Taxi og man må påregne at det fortsetter å øke.*"²¹

Pasienttransport er en lovfestet rettighet nedfelt i pasientrettighetsloven § 2-6.²² Økte priser vil således ikke påvirke antall pasienter som har rett på transporttjenester. Etterspørselen av pasienttransporttjenester basert på *antall pasienter* vil derfor være relativt uelastisk i forhold til økte priser. Høyere priser vil derimot påvirke etterspørselen etter *antall turer*.

Budsjettbegrensninger medfører at Helse Midt-Norge må bedre kapasitetsutnyttelsen ved å øke graden av samordning. Etterspørselen av antall turer vil således være mer prisfølsom.

²¹ E-post av 9. november 2006 fra Turid Røe Mostuen v/St. Olavs Hospital HF, pasienttransport.

²² Lov av 2. juli 1999 nr. 63.

For det første vil redusert antall turer som følge av høyere priser resultere i et dødvektstap. Dette er et resultat av at konkurransen er begrenset også forut for fusjonen, og at prisene på pasienttransport allerede i dag er høyere enn marginalkostnadene. Det er vanskelig å estimere den faktiske størrelsen på dødvektstapet. Dette anses imidlertid ikke avgjørende, da det normalt er stor grad av usikkerhet knyttet til kvantitative beregninger av denne typen tap. Som Fornyings- og administrasjonsdepartementet uttaler i Gilde - Prior vedtaket²³ er det i denne vurderingen ”vanskelig for tilsynet å gi kvantitative anslag. Dette må derfor anslås kvalitativt slik tilsynet har gjort i denne saken.”

Videre vil økt samordning resultere i lengre vente- og hentetid for den enkelte pasient. Dette vil medføre stor belastning for pasientene og må anses som et reelt kvalitetstap. Dette kvalitetstapet er særlig fremhevet av kjørekontoret ved St. Olavs Hospital.²⁴

Det er ikke mulig å anslå hvilken eksakt tidskostnad som skal legges til grunn ved vurdering av tid brukt på pasienttransport. Tilsynet mener det er forsvarlig å legge til grunn et snitt som er høyere enn alternativ kostnad knyttet til reiser i fritiden, men lavere enn for reiser knyttet til arbeid.²⁵ Bakgrunnen er at for noen pasienter vil økt hente- og ventetid medføre mindre arbeidstid, mens for andre vil det medføre mindre fritid.

Økt samordning vil også resultere i at kjørekontorets effektivitet reduseres, herunder at transaksjonskostnadene øker. Det kreves betydelige ressurser for å koordinere og organisere blant annet legetimer og kjøreplaner.

Det legges vanligvis til grunn at eksternt press mot en virksomhets inntekter bidrar til internt press mot kostnadene. Motsatt vil en lettere inntektssituasjon redusere presset mot virksomhetens kostnader. Det legges derfor normalt til grunn at mindre konkurransepress og høyere priser kan medføre lavere effektivitet. Dette omtales gjerne som ”slakk” eller ”X-ineffektivitet”. Slakk innebærer at selskapet legger beslag på mer ressurser enn de strengt tatt har behov for. Slakk representerer således et samfunnsøkonomisk tap.

Potensialet for slakk betyr at et tradisjonelt anslag på dødvektstap vil gi en undervurdering av det virkelige samfunnsøkonomiske tapet forbundet med prisøkning som følge av en fusjon.²⁶

Størrelsen på effektivitetstapet vil avhenge av størrelsen på prisøkningen, etterspørselens priselastisitet og sløsinggraden. Det siste angir hvor stor andel av den økte profitten som sløses bort.

Som redegjort for ovenfor, er etterspørselens priselastisitet lav i kontraktssegmentet, da særlig hva gjelder pasienttransport. Det er således et potensial for prisøkning. Muligheten for prisøkning kombinert med en begrenset nedgang i antallet solgte enheter, vil innebære at fusjonen gir en økning i den potensielle profitten. Dette gir et potensial for sløsing.

Betydningen av potensialet for sløsing påpekes av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i vedtak av 10. februar 2006 vedrørende Priors erverv av Norgården, hvor det på side 16 blant annet uttales at ” (...) manglende konkurranse kan føre til at aktørene ikke har et sterkt nok fokus på intern effektivitet, noe som bidrar til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.”

I hvor stor grad økningen i den potensielle profitt gir seg utslag i sløsing, avhenger imidlertid av den konkrete situasjonen.

²³ Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak av 5. oktober 2006.

²⁴ E-post av 21. november 2006 fra Turid Røe Mostuen v/St. Olavs Hospital – Pasienttransport.

²⁵ Finansdepartementet – NOU 1997:27.

²⁶ Jf. for eksempel von der Fehr og Lars Sørgard, ”Vinning og tap ved fusjoner og oppkjøp”, og kapittel 12 i Kåre P. Hagen, Agnar Sandmo og Lars Sørgard (red.), ”Konkurranse i samfunnets tjeneste”, Fagbokforlaget, 2004.

Generelt er det grunn til å forvente at rammen for høye kostnader (høy sløsingegrad) i en virksomhet er mindre:

- Jo mer konsentrert eierskapet er,
- jo større vekt selskapets eiere legger på lønnsomhet,
- jo større innslaget av velinformerte (kompetente) eiere er,
- om selskapets eierandeler omsettes på en børs,
- jo nærmere selskapet følges av eksterne analytikere,
- jo mindre unik selskapets virksomhet er.²⁷

Det fusjonerte selskapet vil eies av rundt [...] løyvehaverne, og det foreligger således ikke noe konsentrert eierskap. Drosjesentralen er den infrastruktur som er nødvendig for at løyvehaverne skal kunne drifte bilene sine lønnsomt. Konkurransetilsynet kan således ikke se at løyvehaverne vektlegger lønnsomheten ved sentralen i særlig stor grad. Det er vanskelig å si noe om hvor velinformert løyvehaverne er. Selskapet omsettes ikke på børs, og det følges heller ikke av eksterne analytikere. Idet man har ulik løyvepolitikk i ulike fylker, ulik struktur på drosjesentralene samt særegne geografiske forhold over hele landet, er det vanskelig å sammenligne drosjesentralene. De må derfor til en viss grad anses unike. Etter Konkurransetilsynets oppfatning viser drøftelsen at det er rom for sløsing etter en fusjon.

Konkurransetilsynet er på denne bakgrunn kommet til at foretakssammenslutningen vil kunne medføre et betydelig samfunnsøkonomisk tap.

6.3 Nærmere om relevante effektivitetsgevinster

Det følger av praksis og økonomisk teori at ikke enhver kostnadsbesparelse utgjør en relevant samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Det er bare bedriftsøkonomiske gevinster som medfører en reell samfunnsøkonomisk ressursbesparelse som er relevant. Rene omfordelinger holdes utenfor.

Det er også et krav at kostnadsbesparelsen er spesifikt knyttet til den aktuelle foretakssammenslutningen. Dette er formulert som et vilkår om at kostnadsbesparelsen må være fusjonsspesifikk/erhvervsspesifikk. Følgelig må Konkurransetilsynet også vurdere i hvilken grad de anførte kostnadsbesparelsene vil kunne realiseres uavhengig av ervervet. Er det sannsynlig at gevinstene kan bli realisert uavhengig av ervervet, vil de ikke bli hensyntatt.

Til slutt bemerkes at det kun er kostnadsbesparelser som er tilstrekkelig godt dokumentert og konkretisert som vil bli vurdert. Departementet uttaler i Gilde – Prior vedtaket²⁸ at de er enig *”med Konkurransetilsynet i at utgangspunktet er at partene må sannsynliggjøre de samfunnsøkonomiske gevinstene ved foretakssammenslutningen”*. Dette innebærer at det påhviler partene å fremlegge dokumentasjon på gevinstene. Det ligger i dette også et krav om at effektivitetsgevinstene må bli gjennomført innen en rimelig tidsperiode.

Konkurransetilsynet foretar i det følgende en vurdering av de effektivitetsgevinster Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi mener fusjonen vil lede til. Det undersøkes hvorvidt de enkelte gevinstene er samfunnsøkonomiske, ervervsspesifikke og tilstrekkelig dokumentert.

For ordens skyld opplyses at det i tilsvaret ikke er kommet nye anførsler vedrørende hvilke gevinster partene mener fusjonen vil lede til.

²⁷ Nils-Henrik M. Von Der Fehr og Lars Sørgard (2004), ”Vinning og tap ved fusjoner og oppkjøp”, kapittel i Kåre P. Hagen, A. Sandmo og Lars Sørgard (red.), ”Konkurranse i samfunnets tjeneste”, Fagbokforlaget.

²⁸ Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 5. oktober 2006.

6.4 Vurdering av de anførte effektivitetsgevinster

6.4.1 Innledning

Kostnadsbesparelsene er av partene anslått til å utgjøre årlig minst [...] millioner kroner. Følgende oversikt kan oppstilles over de anførte besparelsene:

- Redusert husleie: [...] kroner
- Reduserte lønnskostnader: [...] kroner
- Andre reduserte driftskostnader: ca. [...] kroner
- Reduserte IT-kostnader: [...] kroner
- Redusert kredittgebyr: [...] kroner

Fusjonen vil også medføre en del omstillingskostnader. Det legges til grunn at disse kostnadene i all hovedsak vil påløpe det første året etter fusjonen. Partene har beregnet omstillingskostnadene til ca. [...] kroner. [

...] Dette årsverket er antatt å koste [...] kroner. I tillegg anføres at det fusjonerte selskapet vil ha en utgift på [...] kroner til leie av IT-konsulent for integrering av IT-systemer. Uten ytterligere dokumentasjon anser Konkurransetilsynet dette som minimum omstillingskostnader, og ser således ikke bort fra at de faktiske kostnader vil være høyere.

6.4.2 Kostnadsbesparelser ved drift av felles drosjesentral

Lokaler

Partene opplyser at de vil si opp leiekontraktene for to av de tre lokalene de disponerer i dag. På denne måten vil de spare ca. [...] kroner årlig. Ut fra foreliggende regnskapstall anser Konkurransetilsynet denne besparelsen både som en sannsynlig og ervervsspesifikk samfunnsøkonomisk gevinst.

Ved å si opp leiekontraktene anføres at også andre driftskostnader reduseres. Dette gjelder blant annet strøm, renhold, kommunale avgifter, vedlikehold av EDB-utstyr, forsikring, revisjon og styrehonorar. Besparelsene estimeres av partene til å utgjøre ca. [...] kroner. Idet det er Sør-Trøndelag Taxis leiekontrakter som skal sies opp, må det tas utgangspunkt i dette selskapets kostnader knyttet til disse kontraktene. I 2005 utgjorde Sør-Trøndelag Taxis kostnader til forsikring, strøm, renhold og kommunale avgifter ca. [...] kroner. Partene hadde i 2005 revisjonskostnader på ca. [...] kroner. Det er sannsynlig at revisjonskostnadene vil kunne reduseres noe som følge av fusjonen. Besparelser knyttet til styrehonorar og vedlikehold av EDB-utstyr, er ikke tilstrekkelig dokumentert, og kan således ikke vektlegges.

Redusert bemanning

I møte med partene 6. november 2006 ble det uttalt at det ikke ville foretas endringer i bemanningen ut over redusert bruk av tilkallingshjelp. I brev av 9. november 2006 anføres det imidlertid at det fusjonerte selskapet vil kutte [...] årsverk. Med utgangspunkt i en snittlønn på [...] kroner pluss 20 prosent i sosiale kostnader, estimeres besparelsene ved reduserte lønnskostnader til [...] kroner. Nedbemanningen skal skje ved at [

...] De motstridende opplysningene gjør det vanskelig å vurdere kostnadsbesparelsene knyttet til eventuell nedbemanning.

Regnskapene fra 2005 viser at en nedbemanning med [...] årsverk vil resultere i en reduksjon i totale lønnskostnader på ca. [...] prosent. Ved at partene går fra tre til ett kundesenter, anses det sannsynlig at [...] årsverk ved kundesenteret vil kunne falle bort.

Partene opplyser at de vil slå sammen sine IT-systemer. Ved en slik sammenslåing vil selskapet, i alle fall på sikt, kunne drives mer effektivt. Det anses på denne bakgrunn som en realistisk rasjonaliseringsgevinst å redusere et halvt årsverk ved IT-avdelingen.

Før fusjonen har hver av partene tre ansatte som behandler kredittoppgjør. Partene anfører at et fusjonert selskap vil behandle kredittoppgjør for kontraktskunder mer effektivt, herunder at antallet ansatte kan reduseres fra [...] til [...]. Det totale volumet av kredittoppgjør som behandles etter fusjonen vil være det samme som før. Ut fra Konkurransetilsynets vurdering har partene mulighet til å redusere [...] årsverk også uten fusjonen. Besparelsen er ikke fusjonsspesifikk, og den er heller ikke tilstrekkelig dokumentert. Besparelsen kan derfor ikke vektlegges.

Ut fra ovenstående anses en reduksjon i bemanningen på 1,5 årsverk som fusjonsspesifikk og tilstrekkelig dokumentert. Ut fra partenes anslag, gir dette en besparelse på [...] kroner i reduserte lønnskostnader.

Trafikkstyring

Trøndertaxi er medeier i Taxus Norge AS. Taxus Norge AS er et innkjøps- og utviklingsselskap som har utviklet trafikkstyringssystemet TL2000. [

...] Ved å gå fra to til en IT-leverandør, anfører partene at de årlig vil spare [...] kroner. Service- og supportkostnadene vil reduseres [...] kroner årlig. [

...] Besparelsen

anses derfor ikke å være fusjonsspesifikk.

Kredittgebyr

Videre anfører partene at kostnadene knyttet til Sør-Trøndelag Taxis kreditthåndtering vil falle fra [...] prosent til mellom [...] prosent og [...] prosent. Dette resulterer i en reduksjon på [...] kroner i gebyr til kredittselskapene. Dette er en omfordeling mellom sentral og kredittinstitusjon, og ikke en kostnadsbesparelse i samfunnsøkonomisk forstand. Besparelsen kan derfor ikke vektlegges.

6.4.3 Stordriftsfordeler

Ved vurderingen av effektivitetsgevinster kan det også ses hen til muligheten for stordriftsfordeler. Partene anfører²⁹ blant annet at fusjonen vil føre til bedriftsøkonomiske gevinster i form av "stordriftsfordeler, dvs. leveranse av tjenester til løyvehavere til en billigere pris". De reduserte kostnadene skal resultere i nedsettelse av sentralavgiften. I fusjonsprospektet³⁰ vises til at "ledelsen i Trøndertaxi regner med det bør være rom for en reduksjon på ca [...] på sentralavgiften fra fusjonen gjennomføres."

Fusjonen vil medføre at antall biler tilknyttet sentralen øker fra [...] til [...] biler. Partene legger til grunn at sentralavgiften bare skal reduseres med [...] prosent, noe som etter Konkurransetilsynets oppfatning viser at stordriftsfordelene hovedsaklig er oppnådd og uttømt allerede før fusjonen. Sentralavgiften fastsettes etter en kalkyle per formidlet tur som skal dekke lønn og kostnader knyttet til drift av telefonsentral. Regnskapstall viser at Trøndertaxi og Sør-

²⁹ Partenes brev til Konkurransetilsynet av 18. oktober 2006.

³⁰ Fusjonsprospektet er vedlagt partenes brev til tilsynet av 18. oktober 2006.

Trøndelag Taxi i 2005 mottok til sammen ca. [...] millioner kroner i sentralavgift. En reduksjon på [...] prosent vil utgjøre ca. [...] kroner.

Ut fra foreliggende opplysninger, synes det som om en del av Sør-Trøndelag Taxis løyvehavere bare vil bruke noen av de tjenester det fusjonerte selskapet ønsker å tilby. Idet disse løyvehaverne betaler en differensiert sentralavgift, og således bærer en mindre del av kostnadene ved driften av sentralen enn de som betaler full avgift, vil kostnadene fordeles på færre løyvehavere enn det kapasiteten skulle tilsi. Dette reduserer stordriftsfordelene ytterligere.

Konkurransetilsynet legger til grunn at muligheten for å hente ut stordriftsfordeler er begrenset, og at de anførte kostnadsbesparelsene på rundt [...] millioner kroner ikke er sannsynlig.

6.4.4 Andre effektivitetsgevinster

Partene anfører at det fusjonerte selskap vil kunne oppnå gode rammebetingelser i fremtidige kontrakter, noe som vil komme løyvehaverne til gode. Det anføres at dette igjen vil gi grunnlag for bedre tilbud ved fremtidige anbudskonkurranser. Idet et fusjonert selskap vil få en tilnærmet monopolstilling i kontraktssegmentet av markedet, anses det ikke sannsynlig at partenes priser ved fremtidige anbudstilbud vil gå ned.

I tillegg anfører partene at et fusjonert selskap vil ha mulighet til å inngi anbud på skolekjøring dersom fylkeskommunen velger å anbudstutlyse denne kjøringen. Konkurransetilsynet kan ikke se at selskapene i dag ville hatt vanskeligheter med å inngi tilbud i en slik konkurranse, og dette kan således ikke anses som en fusjonsspesifikk gevinst.

6.4.5 Oppsummering av effektivitetsgevinster

Som gjennomgangen viser, fremstår en del av de anførte besparelser som udokumenterte og/eller ikke fusjonsspesifikke. Samlet sett vurderer således Konkurransetilsynet de samfunnsøkonomiske kostnadsbesparelser til å være mindre enn det partene anfører.

6.5 Avveining av samfunnsøkonomiske tap og gevinster

Konkurransetilsynet har funnet at fusjonen vil forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen. Som det fremgår av punkt 6.4 medfører fusjonen enkelte effektivitetsgevinster. En del av de anførte effektivitetsgevinstene er imidlertid som vist enten ikke fusjonsspesifikke, eller ikke tilstrekkelig dokumentert.

Etter Konkurransetilsynets vurdering vil forsterkningen av den vesentlige begrensede konkurransen gi et samfunnsøkonomisk tap, både ved redusert kvalitet og effektivitet. Tapet må antas å bli relativt høyt i og med at fusjonen eliminerer nærmest all konkurranse i kontraktssegmentet, særlig hva gjelder pasienttransport. Fusjonen vil også forsterke den allerede vesentlige begrensede konkurransen i enkeltreisesegmentet. I tillegg vil fusjonen medføre et dødvektstap. Med hensyn til at konkurransen i store deler av markedet er begrenset, fremstår det som lite sannsynlig at gevinstene vil overstige tapet.

I formålsparagrafen i konkurranselovens § 1 annet ledd fremgår det at det skal tas særlig hensyn til forbrukerens interesser ved anvendelsen av lovens regler. Ved avveiningen finner Konkurransetilsynet derfor å kunne legge noe vekt på at et forventet resultat av fusjonen er prisøkning for forbrukeren, uten at dette kompenseres gjennom et bedre produkt eller andre fordeler.

Etter en samlet vurdering er Konkurransetilsynet kommet til at fusjonen vil være i strid med lovens formål.

7. Konklusjon, forholdsmessighet og vedtak

7.1 Konkurransemessige virkninger av ervervet

Fusjonen mellom Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi vil forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i drosjemarkedet i Sør-Trøndelag. Det foreligger ikke effektivitetsgevinster ved foretakssammenslutningen som er tilstrekkelige til å oppveie det samfunnsøkonomiske tap som følger av konkurransebegrensningen.

7.2 Vurdering av forholdsmessighet

Konkurranseloven § 16 tredje ledd fastsetter hva et vedtak om inngrep kan gå ut på. Inngrepsvedtaket kan omfatte forbud, påbud eller tillatelse på nærmere fastsatte vilkår. Realiseringen av konkurranselovens formål vil være av avgjørende betydning for utformingen av et inngrepsvedtak. Det følger av kravet til forholdsmessighet at Konkurransetilsynets vedtak ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med inngrepet. Partene er selv av den oppfatning at det ikke vil være mulig med en begrenset fusjon.

Tilsynet har vurdert hvorvidt inngrepet er forholdsmessig ut fra de konkurransebegrensningene foretakssammenslutningen medfører. Vedtaket går ikke lenger enn det som må anses som nødvendig for å avhjelpe de skadelige virkningene av fusjonen. Vedtaket er således forholdsmessighet.

7.3 Vedtak

På denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranseloven § 16 fatter Konkurransetilsynet følgende vedtak:

Fusjonen mellom Trøndertaxi AS og Sør-Trøndelag Taxi AS forbys

Vedtaket kan i henhold til konkurranseloven § 20 fjerde ledd første punktum påklages innen 15 virkedager. En eventuell klage stiles til Fornyings- og administrasjonsdepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet.

Med vennlig hilsen

Knut Eggum Johansen
konkurransedirektør

Frode Karlsen
avdelingsdirektør