

V2001-12 05.02.2001

Taxi Sørlandet AS - konkurranseloven § 3-9 - avslag på søknad om dispensasjon fra konkurranseloven §§ 3-1 og 3-2

Sammendrag:

Taxi Sørlandet AS søknad om fornyet dispensasjon utover 1. juli 2001 for å gi felles pristilbud, føre felles prisforhandlinger om og avtale felles priser på skolebarntransport, syketransport og TT-kjøring på oppdrag som avtales med Vest-Agder fylkeskommune, samt delta i anbudskonkurranser om tilsvarende transportavtaler på vegne av de løyvehavere som er aksjonærer i selskapet, avslås.

Konkurransetilsynet viser til Deres brev av 20. september 2000, hvor De på vegne av Taxi Sørlandet AS (TS) søker om forlengelse av dispensasjonen fra forbudene mot pris- og anbudssamarbeid i konkurranseloven §§ 3-1 og 3-2, slik at TS på vegne av sine eiere kan inngi felles pristilbud og forhandle med Vest-Agder fylkeskommune om priser på offentlig betalt drosjetransport. Den gjeldende dispensasjonen ble gitt midlertidig og utløper 1. juli i år.

Bakgrunn

TS er et fellesforetak som eies av i underkant av 100 drosjeeiere i Vest-Agder fylke. Dette inkluderer samtlige drosjeeiere i fylket, med unntak av de som er lokalisert i Kristiansand og Vennesla kommune. I tillegg eier Norges Taxiforbund, avdeling Vest-Agder, en aksje i selskapet. De aktuelle løyvehaverne tilbyr drosjetransport med utgangspunkt i sitt stasjoneringssted, enten det er bopel eller en mindre drosjesentral. TS har som formål å forhandle frem avtaler om drosjetransport med storkunder på vegne av sine eiere. I tillegg samarbeider sentralene i TS om markedsføringstiltak, forsikringsavtaler og rådgivning innenfor regnskapsføring.

I Vest-Agder er samferdselssjefen gitt fullmakt til å inngå avtale med drosjeeiere eller representanter for disse, og andre løyvehavere om transport av skolebarn, funksjonshemmede og syketransport. Styringen og samordningen av selve transportoppdragene er lagt til Vest-Agder kollektivtransport ved Skysstasjonen SØR. Det er således fylkeskommunen som har ansvaret for drift av kjørekontoret i fylket, og herunder forestår både samordning, bestilling, fordeling og avregning for oppdrag.

19. januar 2000 ble TS gitt midlertidig dispensasjon fra forbudene mot pris- og anbudssamarbeid i konkurranseloven §§ 3-1 og 3-2. På denne bakgrunn inngikk TS og fylkeskommunen prisavtale om offentlig betalt transport. Avtalen omfatter oppdrag i samtlige kommuner i Vest-Agder, med unntak av Vennesla og Kristiansand, og ble avtalt frem til 1. juli 2001 med muligheter for forlengelse i ytterligere tre år. Vest-Agder fylkeskommune har i brev av 28. september 2000 opplyst at avtalen ikke forlenges ut over 1. juli 2001, med bakgrunn i blant annet Rikstrygdeverkets sterke føringer om innføring av anbud på syketransport og bekymring om økt kostnadsvekst i offentlig betalte transporter. Det opplyses derimot at TS har gitt uttrykk for at de er villige til å vurdere nye prisavtaler. TS ønsker imidlertid en avgjørelse fra Konkurransetilsynet om dispensasjonen fra konkurranseloven videreføres før eventuelle tilbud gis.

Konkurranse-lovens forbudsbestemmelser mot pris- og anbudssamarbeid

Ifølge konkurranse-loven § 3-1 er det forbudt for to eller flere ervervsdrivende for salg av varer eller tjenester ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen, å fastsette eller søke å påvirke priser, avanser eller rabatter bortsett fra vanlig kontantrabatt. Videre er det ifølge konkurranse-loven § 3-4 forbudt for sammenslutninger av ervervsdrivende å fastsette eller oppfordre til reguleringer som er nevnt i §§ 3-1 til 3-3.

TS er i konkurranse-lovens forstand å anse som et horisontalt samarbeid mellom drosjeeierne eller løyveholderne som er aksjonærer i selskapet. TS vil inngi felles pristilbud og forestå prisforhandlinger på vegne av sine eiere om sykefrakt med drosje på trygdens regning, samt skoleskyss og TT-kjøring som dekkes av fylkeskommunen. Samarbeidet vil være i strid med konkurranse-loven § 3-1.

Konkurransetilsynet legger til grunn at TS også ønsker å inngi felles anbud dersom ovennevnte typer oppdrag skulle bli lyst ut på anbud. Dette vil være i strid med forbudet mot anbudssamarbeid i konkurranse-loven § 3-2.

Prisdirektoratet ga i brev av 22. april 1961 den enkelte drosjesentral dispensasjon fra forbudene mot pris og anbudssamarbeid i §§ 1 og 2 i daværende forskrifter om konkurranse-reguleringer av 1. juli 1960. Dispensasjonen ble gitt med varighet inntil videre og gjelder fortsatt.

Konkurransetilsynet har lagt til grunn at pris og anbudssamarbeid mellom løyveholderne tilknyttet ulike drosjesentraler, og som derved foregår utenfor rammen av den enkelte drosjesentral, ikke omfattes av nevnte dispensasjon. Det ovennevnte samarbeid mellom eierne av TS vil ikke være dekket av denne dispensasjonen. Dette fordi samarbeidet i TS er et samarbeid mellom drosjeeiere som er tilsluttet forskjellige drosjesentraler og mellom drosjeeiere med bopelsløyver.

Etter konkurranse-loven § 3-9 kan imidlertid Konkurransetilsynet gi dispensasjon fra konkurranse-loven §§ 3-1 til 3-4 dersom ett av følgende kriterier er oppfylt:

- a) konkurranse-reguleringen innebærer at konkurransen i vedkommende marked forsterkes,
- b) det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen,
- c) konkurranse-reguleringen har liten konkurransemessig betydning, eller
- d) det foreligger særlige hensyn.

Konkurransetilsynets vurderinger

Tilsynet har den senere tid rettet betydelig fokus mot drosjemarkedet, og spesielt maksimalprisreguleringen. 1. mai 2000 ble maksimalprisforskriften opphevet i områder med to eller flere drosjesentraler der tilsynet mener at forholdene ligger til rette for tilstrekkelig konkurranse. I Vest-Agder fant tilsynet at forholdene ligger til rette for tilstrekkelig konkurranse mellom drosjesentraler i Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla, og opphevet derfor maksimalprisreguleringen for drosjesentraler, løyveholderne og drosjeførere med stasjoneringsssted i disse kommunene. Videre vises det til at tilsynet for tiden vurderer en ny regulering for kjøring med drosjebil. Endringen medfører en ny reguleringsordning for fastsettelse av maksimale drosjetakster, og innebærer at drosjeprisene i områder som er underlagt prisregulering på en mer fleksibel måte kan justeres i takt med prisutviklingen i

nærliggende områder hvor det er konkurranse mellom drosjesentraler.

Man har også sett at offentlige myndigheter har ønsket å effektivisere innkjøp av drosjetjenester for å redusere belastningen på offentlige budsjetter. Konkurransetilsynet foretok i 1999 en bredere gjennomgang og vurdering av organiseringen av det offentliges innkjøp av drosjetjenester i forbindelse med sykefrakt for trygdens regning. Tilsynets anbefalinger og konklusjoner fremgår i Konkurransetilsynets rapport av 30. april 1999 om sykefrakt med drosje. Selv om utredningen omhandler sykefrakt med drosje, mener tilsynet at konklusjonene kan generaliseres til å gjelde all offentlig betalt drosjefrakt, herunder TT-kjøring og skoleskyss.

I utgangspunktet er tilsynet meget skeptisk til at samtlige drosjeeiere i et løyvedistrikt eller et kjøreområde deltar i et samarbeid som omfatter felles prissetting og/eller fordeling av oppdrag i forbindelse med sykefrakt, skoleskyss og TT-kjøring med drosje. Dette fordi et slikt samarbeid vil eliminere så godt som all konkurranse om denne type oppdrag. Dette vil igjen kunne føre til høyere priser, lavere produksjon og dårligere kvalitet og service enn hva som kunne være tilfellet i en situasjon med mer virksom konkurranse. Dog vil slikt samarbeid i enkelte situasjoner kunne gi effektivitetsgevinster som følge av en bedre samordning av sykefraktoppdrag, en mer effektiv utnyttelse av drosjeparken, redusert ventetid for brukerne og reduserte administrasjonskostnader både for fylkeskommunen og drosjeeierne som omfattes av samarbeidet.

Det relevante marked

For å kunne vurdere hvordan samarbeidet gjennom TS kan påvirke forholdene i det relevante marked vurderes nedenfor først omfanget av det relevante produktmarked og de relevante geografiske markeder for produktmarkedet.

Det relevante produktmarked

Det relevante produktmarked inkluderer de varer og/eller tjenester kjøperen anser som substituerbare med hensyn til dekning av bestemte behov. Med substituerbarhet menes hvilke produktvarianter etterspørerne kan velge mellom for å tilfredsstille det samme, underliggende behov. Substituerbarheten kan måles ved krysspriselastisiteter som angir i hvilken grad en konsument, for sin behovstilfredsstillelse, vil gå over til å etterspørre andre produkter dersom prisen på et produkt øker. Dette vil særlig avhenge av produktets egenskaper, bruksområde og priser.

Drosjefrakt er persontransport fra ett punkt til et annet. Det som skiller drosjefrakt fra andre former for persontransport, herunder kollektivtransport, er at drosjefrakt er et mer skreddersydd og fleksibelt transporttilbud som i større utstrekning enn andre persontransportformer kan tilpasses kundens spesifikke transportbehov. Det at service- og kvalitetsnivået ved drosjefrakt er høyere enn andre persontransportformer, medfører at det er dyrere både å produsere og å bruke. Som hovedregel vil den private transportkjøper benytte drosje der vanlig kollektivtransport av ulike grunner ikke strekker til. Etter tilsynets vurdering er derfor drosjefrakt en tjeneste som i første rekke utfyller og komplementerer andre transportformer, og vil i mindre grad være et substitutt til slike tjenester. På denne bakgrunn avgrenses det relevante markedet til å være drosjefrakt. Markedet for drosjefrakt kan videre deles inn i et segment for enkeltreiser og et segment for kontraktsbaserte oppdrag.

Selv om tilsynet i utgangspunktet anser at persontransport med drosje utgjør et eget relevant produktmarked, utelukker ikke tilsynet at drosjetransportører i varierende grad vil kunne møte konkurranse fra andre transportører i tilgrensende markeder. Tilsynet vil i denne sammenheng spesielt peke på at senere tids endringer i samferdselsloven med forskrifter, har medført at turvogntransportører kan være reelle konkurrenter til drosjetransportører, og da særlig i segmentet for kontraktsbaserte oppdrag.

Det relevante geografiske marked

Det relevante geografiske marked omfatter det området hvor etterspørerne av varer og tjenester i det relevante produktmarkedet foretar sine innkjøp. Transport- og tidskostnader gjør i de fleste tilfeller det lite effektivt for kunden å søke etter tilbud andre steder enn i det lokale området kunden befinner seg.

Den geografiske utstrekningen av det relevante markedet for drosjetransport vil i stor grad være bestemt ut fra hva som er aktuelt kjøpsområde for den enkelte kunde. Kunder som ønsker å få utført et oppdrag vil henvende seg til en drosjesentral som har drosjer tilgjengelig i rimelig nærhet til reises utgangspunkt, eventuelt vil kunden møte opp på holdeplass eller praie drosje i trafikk i nærheten av der han befinner seg. Grunnen til dette er at kunden ønsker å redusere vente- og tilkjøringskostnadene mest mulig. Også ved inngåelse av storkundeavtaler vil nærhet til brukerne av tjenesten være avgjørende for valg av leverandør.

Samferdselslovgivningens regulering av drosjetransport medfører at en løyvehaver eller drosjesjåfør hovedsakelig utfører oppdrag i det løyvedistrikt hvor løyvehaver er tilsluttet sentral eller har sitt stasjoneringssted. Dersom løyvedistriktet har en vid geografisk utstrekning, for eksempel omfatter et helt fylke, kan den enkelte drosjesentralens primære salgsmarked være et mindre lokalt avgrenset område innenfor distriktet. I den forbindelse vil tilsynet påpeke at den enkelte drosjesentralens drosjekapasitet vil kunne ha innvirkning på hvor stort geografisk område sentralen kan dekke, og derved også drosjesentralens tilgjengelighet i markedet.

Etter tilsynets vurdering vil de relevante geografiske markedene for drosjetransport bestå av en rekke lokale markeder, som kan ha en snevrere geografisk utstrekning enn det løyvedistriktet tilsier.

I Vest-Agder utgjør hele fylket et løyvedistrikt. I utgangspunktet mener derfor tilsynet at samtlige løyvehavere i dette området vil være aktuelle eller potensielle konkurrenter. Samarbeidspartene i angjeldende sak består av alle drosjeeiere i Vest-Agder fylke, med unntak av de som er stasjonert i Kristiansand og Vennesla. Enkeltvis vil disse i hovedsak tilby drosjetjenester i et lokalt avgrenset område rundt sitt stasjoneringssted. Eierne av TS vil derfor i varierende grad være å anse som aktuelle eller potensielle konkurrenter, avhengig av løyvehavernes geografiske lokalisering i forhold til hverandre. Segmentet for kontraktsbaserte oppdrag synes imidlertid å utgjøre et større geografisk marked enn markedet for enkeltreiser.

Konkurransetilsynets vurdering og vedtak

De enkelte løyvehaverne, eller mindre sentralene i TS vil hver for seg ha for liten kapasitet og geografisk dekningsgrad til å inngi pristilbud, eventuelt anbud, på større kontrakter som gjelder drosjeoppdrag i hele fylket. Gjennom samarbeidet i TS, vil derimot sentralene og de enkelte

løyveholderne utfylle hverandre med hensyn til geografisk dekningsområde og derved kunne konkurrere om offentlig kontraktskjøring. Eierne av TS vil fortsatt opptre uavhengig av hverandre i markedet for enkeltreiser, og således konkurrere om denne type drosjetransport om forholdene ligger til rette for det.

Ved siden av TS er det to andre drosjeselskap eller -sentraler som er aktuelle leverandører av drosjetjenester i forbindelse med syketransport, TT-kjøring og skoleskyss i Vest-Agder.

Agder Taxi AS ble startet i 1992 og er et driftsselskap for 68 drosjeeiere med til sammen 115 biler lokalisert i Kristiansand. Selskapet har en egen turbil-avdeling. Informasjon hentet fra Agder Taxi AS sin hjemmeside på Internett. Taxi-Sør ANS er en mindre drosjesentral med 11 løyvehavere med til sammen 20 biler. I tillegg finnes en rekke turvogntransportører, noen også lokalisert i områder i Vest-Agder utenfor Kristiansand kommune.

Konkurransetilsynet mener ut fra ovennevnte at det i Vest-Agder i utgangspunktet er potensial for en viss konkurranse mellom TS og Agder Taxi AS når det gjelder kontraktskjøring, herunder offentlig betalt drosjetransport. Tilsynet har imidlertid vært i kontakt med Agder Taxi AS som har opplyst at det vil være lite aktuelt for dem å inngi pristilbud på slike oppdrag i andre kommuner enn Kristiansand. Videre er tilsynet av den oppfatning at Taxi Sør ANS har for liten kapasitet til å konkurrere om oppdrag som gjelder hele fylket. En eventuell dispensasjon vil derfor gi TS en dominerende stilling i markedet for syketransport, TT-kjøring og skoleskyss.

I hvilken grad man får realisert konkurransepotensialet i dette markedet vil i stor grad være avhengig av hvordan det offentlige organiserer sitt innkjøp. Samferdselssjefen har bedt om pristilbud bl.a. under henvisning til utløpte transportøravtaler som gjelder både skolebarntransport, syketransport og TT-kjøring for områder av Vest-Agder. Som nevnt ovenfor vil eierne av TS hver for seg ha for liten kapasitet og geografisk dekningsgrad til å inngi pristilbud, eventuelt anbud, på den type omfattende oppdrag. Fylkeskommunen har imidlertid opplyst at for å øke konkurransen er de villige til å dele opp kjøreoppdragene, slik at flere drosjesentraler skal kunne konkurrere om oppdragene uten å måtte samarbeide seg imellom. Dette kan bidra til at konkurransen mellom små drosjesentraler i ulike geografiske områder av Vest-Agder forsterkes dersom dispensasjon ikke gis.

Tilsynet kan heller ikke se at sentralene vil oppnå effektivitetsgevinster gjennom samarbeidet i TS som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen.

Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 fattet følgende vedtak:

Taxi Sørlandet AS søknad om fornyet dispensasjon utover 1. juli 2001 fra forbudene i konkurranseloven §§ 3-1 og 3-2 for å gi felles pristilbud, føre felles prisforhandlinger om og avtale felles priser på skolebarntransport, syketransport og TT-kjøring på oppdragsom avtales med Vest-Agder fylkeskommune, samt delta i anbudskonkurranser om tilsvarende transportavtaler på vegne av de løyvehavere som er aksjonærer i selskapet, avslås.

Vedtaket kan påklages innen tre uker. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes konkurransetilsynet. For øvrig vises til vedlagte skjema "Melding om rett til å klage på forvaltningsvedtak".

[til toppen](#)