

V2001-120 19.12.2001

Oppland Skyss og Informasjon AS - konkurranseloven § 3-9 - dispensasjon fra §§ 3-1 og 3-2

Sammendrag:

Oppland Skyss og Informasjon AS er gitt midlertidig dispensasjon fra konkurranseloven for å inngå prisforhandlinger på vegne av drosjenæringen i Oppland med Oppland Fylkeskommune og Oppland Fylkestrygdekontor om offentlig betalt transport.

Konkurransetilsynet viser til brev av 5. november 2001 fra Oppland Fylkeskommune og øvrig korrespondanse vedrørende Oppland Skyss og Informasjon AS` søknad om dispensasjon fra forbudsbestemmelsene i konkurranseloven.

Oppland Skyss og Informasjon AS er et markeds- og administrasjonsselskap for drosjenæringen i Oppland Fylke. Selskapet er 100 % eid av drosjenæringen, med 137 av 165 drosjeeiere i fylket og Norges Taxiforbund, avdeling Hedmark som aksjonærer.

Konkurransetilsynet avsto i brev av 20 juni 2001 Oppland Skyss og Informasjons AS` søknad om dispensasjon fra konkurranseloven §§ 3-1 og 3-2 slik at de kunne forhandle med Oppland Fylkeskommune om felles prissetting, anbudssamarbeid og fordeling av offentlig betalte oppdrag. Vedtaket ble påklaget, men Arbeids- og administrasjons-departementet opprettholdt vedtaket. I brev av 5. november søker Oppland fylkeskommune om en midlertidig dispensasjon fra konkurranseloven §§ 3-1 til 3-4 for pris- og anbudssamarbeid for skolebarnkjøring med drosje frem til skolestart høsten 2002. Tilsynet viser til telefonsamtale med Asphaug i Oppland Skyss og Informasjon AS av 26. november 2001, og legger til grunn at fylkeskommunen søker på vegne av Oppland Skyss og Informasjon AS. Videre legger tilsynet til grunn at dispensasjonssøknaden også er aktuell for tilsvarende samarbeid for sykekjøring og TT-transport overfor Oppland Fylkestrygdekontor.

Konkurranselovens forbudsbestemmelser

Ifølge konkurranseloven § 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. Oppland Skyss og Informasjon AS ønsker å inngi felles pristilbud og forestå prisforhandlinger på vegne av drosjeeierne i Nordland om offentlig betalt transport. Da samarbeidet gjelder flere selvstendige ervervsdrivende vil det følgelig være i strid med konkurranseloven § 3-1.

Konkurranseloven § 3-2 forbyr 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, mengdeberegninger eller andre vilkår ved anbud, fordeling av anbud eller at noen ervervsdrivende skal avstå fra å inngi anbud. Begrunnelsen for regelen er at dersom uavhengige potensielle leverandører treffer avtaler seg i mellom for å ordne sine bud, vil den som utlyser anbudet ikke få fordelene av konkurranse. Oppland Skyss og Informasjon AS ønsker å inngi felles anbud dersom

offentlig betalt transport skulle bli lyst ut på anbud, noe som vil være i strid med konkurranseloven § 3-2.

Konkurranseloven § 3-3 setter forbud mot at 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 fastsetter eller søker å påvirke til markedsdeling i form av områdedeling, kundedeling, kvotefordeling, spesialisering eller kvantumsbegrensning. Bestemmelsen forbyr ervervsdrivende å dele ett eller flere markeder mellom seg, slik at de avstår fra å selge konkurrerende varer og tjenester til de samme kundene. En av drosjesentralenes oppgaver er å fordele innkomne oppdrag mellom de drosjene som er tilknyttet sentralen. Slike bestillinger av turer kommer inn til drosjesentralene etter hvert som kundene ringer, og er normalt ikke avtalt eller fordelt til noen spesielle drosjer på forhånd. Fordeling av innkomne oppdrag er etter tilsynets vurdering (Konkurransetilsynets vedtak V2000-55 av 29. mai 2000.) normalt ikke å anse som markedsdeling etter konkurranseloven § 3-3. Drosjesentraler handler for eksempel ikke i strid med konkurranseloven § 3-3 når de fordeler oppdrag mellom sine medlemmer etter objektive kriterier. Tilsvarende antar Konkurransetilsynet at Oppland Skyss og Informasjon AS' fordeling av innkomne oppdrag mellom enkeltdrosjer ikke vil være markedsdeling i strid med konkurranseloven § 3-3.

I søknaden søkes det også om dispensasjon fra konkurranseloven § 3-4. Konkurranseloven § 3-4 setter forbud mot at sammenslutninger av ervervsdrivende selv fastsetter eller oppfordrer til reguleringer som er nevnt i konkurranseloven §§ 3-1 til 3-3. Forarbeidene utdyper dette ved å fastslå at konkurranseloven § 3-4 forutsetter at hele eller deler av sammenslutningens virksomhet går ut på regulering av konkurransen gjennom vedtektsbestemmelser eller andre beslutninger, jfr. Ot.prp. nr. 41(1992-93) s. 108. I den utstrekning et ulovlig samarbeid skjer i regi av en sammenslutning som ikke selv driver med ervervsvirksomhet, og samarbeidet ikke vil kunne tilskrives medlemmene, er konkurranseloven § 3-4 nødvendig som et supplement til konkurranseloven §§ 3-1 til 3-3 fordi reguleringen ikke vil rammes av forbudene direkte. I forlengelsen av dette er tilsynet av den oppfatning at konkurranseloven § 3-4 rammer de mer ensidige handlinger i form av beslutninger tatt av sammenslutningen som sådan. (Se Konkurransetilsynets vedtak V1998-107.)

Etter de opplysninger som foreligger er det styret i Oppland Skyss og Informasjon som foretar den formelle og endelige fastsettelsen av takstene. Styret har pr. i dag seks styremedlemmer, hvorav fire er drosjeeiere. Det innebærer at drosjeeierne har reell innflytelse ved fastsettelse av takster. Tilsynet er av den oppfatning at samarbeidet er å anse som et horisontalt samarbeid mellom drosjeeierne som er aksjonærer i Oppland Skyss og Informasjon AS, idet samarbeidet kan tilskrives drosjeeierne direkte. Selskapet fremstår som en praktisk måte å organisere samarbeidet på. Det vil derfor være konkurranseloven §§ 3-1 og 3-2 som er de aktuelle bestemmelsene, og ikke konkurranseloven § 3-4 som retter seg mot sammenslutninger av ervervsdrivende.

Drosjesentralene i prisregulerte områder har dispensasjon for pris- og anbudssamarbeid fastsatt ved Prisdirektoratets brev av 27. mars 1961. Dispensasjonen er videreført under konkurranseloven ved overgangsbestemmelsen i konkurranseloven § 7-2 første ledd. Dispensasjonen gjelder ikke for samarbeid mellom ulike drosjesentraler og bopelsløyver. Da det ovennevnte samarbeidet i Oppland Skyss og Informasjon AS er mellom drosjeeiere som er tilsluttet forskjellige drosjesentraler og

drosjeeiere med bopelsløyver, vil dette ikke falle inn under dispensasjonen.

Etter konkurranseloven § 3-9 kan Konkurransetilsynet gi dispensasjon fra forbudene i konkurranseloven §§ 3-1 til 3-4 dersom ett av følgende kriterier er oppfylt:

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

Det relevante markedet

For å kunne vurdere hvordan samarbeidet gjennom Oppland Skyss og Informasjon AS kan påvirke konkurranseforholdene i det eller de markeder som berøres, vurderes omfanget av det relevante markedet. Det relevante markedet har både en produktmessig dimensjon, det relevante produktmarkedet, og en geografisk dimensjon, det relevante geografiske markedet. Omfanget av det relevante produktmarkedet og det relevante geografiske markedet blir vurdert nedenfor.

Det relevante produktmarkedet

Det relevante produktmarkedet 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.

Drosjetransport er persontransport fra ett punkt til et annet. Det som skiller drosjetransport fra andre former for persontransport, herunder kollektivtransport, er at drosjetransport 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 drosjetransport er høyere enn andre persontransportformer, medfører at det er dyrere både å produsere og å bruke. Den private transportkjøper vil som regel benytte drosje der vanlig kollektivtransport av ulike grunner ikke strekker til. Etter tilsynets vurdering er derfor drosjetransport 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 drosjetransport. Markedet for drosjetransport 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, utelukkes det ikke at drosjetransportører i varierende grad vil kunne møte konkurranse fra andre transportører i tilgrensende markeder. Spesielt kan turvogntransportører være reelle konkurrenter til drosjetransportører, og da særlig i segmentet for kontraktsbaserte oppdrag.

Det relevante geografiske markedet

Det relevante geografiske markedet omfatter det området hvor etterspørerne av varer og tjenester i det relevante produktmarkedet foretar sine innkjøp. Transport- og tidskostnader gjør det i de fleste tilfeller

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 av stor betydning 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 stasjoneringsted. Dersom løyvedistriktet har en vid geografisk utstrekning, for eksempel omfatter et helt fylke, kan den enkelte drosjesentralens primære salgsmåte 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 Oppland utgjør hele fylket et løyvedistrikt. I utgangspunktet mener derfor tilsynet at samtlige løyvehavere i dette området vil være aktuelle eller potensielle konkurrenter. Oppland Skyss og Informasjon AS vil fordele kjøreoppdrag til samtlige drosjeeiere i fylket. Enkeltvis vil disse i hovedsak tilby drosjetjenester i et lokalt avgrenset område rundt sitt stasjoneringsted. Avhengig av løyvehavernes geografiske lokalisering i forhold til hverandre, vil eierne av Oppland Skyss og Informasjon AS i varierende grad være å anse som aktuelle eller potensielle konkurrenter. I segmentet for kontraktsbaserte oppdrag synes det relevante marked å være større enn i segmentet for enkeltreiser.

Konkurransmessige vurderinger og vedtak

Oppland Fylkeskommune opplyser i brev av 5. november 2001 at de som følge av Konkurransetilsynets vedtak av 20. juni 2001 og departementets avslag på Oppland Skyss og Informasjon AS` klage må starte arbeidet med å organisere og tilrettelegge for anbudsutsetting av skoletransporten. Oppland Fylkestyngdekongtor må gjøre en tilsvarende jobb vedrørende syketransporten. Oppland Fylkeskommune opplyser videre at dette er en krevende prosess, og da fylkeskommunen står overfor store utfordringer vedrørende anbudsutsetting, ber de om midlertidig dispensasjon inntil forholdene er lagt til rette for konkurranseutsetting. Som tidligere nevnt legges det her til grunn at fylkeskommunen søker på vegne av Oppland Skyss og Informasjon AS.

Konkurransetilsynet er, jf. vårt tidligere vedtak, skeptiske til at nærmest samtlige drosjeeiere i løyvedistriktet deltar i et samarbeid som omfatter felles prissetting og/eller anbudssamarbeid i forbindelse med skoletransport, sykekjøring og TT-kjøring med drosje. Samarbeidet vil eliminere så godt som all konkurranse om denne type oppdrag, noe som igjen vil 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 kan et slikt samarbeid i enkelte situasjoner gi effektivitetsgevinster som følge av en bedre samordning av oppdragene og reduserte administrasjonskostnader både for fylkeskommunen, fylkestrygdekontoret og drosjeeierne som omfattes av samarbeidet.

Samarbeidet gjør det mulig for Oppland Fylkeskommune og Oppland Fylkestrygdekontor å forhandle om priser ved offentlig betalt transport med én motpart i stedet for å forhandle med de enkelte sentraler og løyvehavere. Tilsynet forutsetter at dette er en fordel i tiden frem til arbeidet med å legge forholdene til rette for konkurranseutsetting av skoletransport, sykekjøring og TT-kjøring er avsluttet. For at fylkeskommunen og fylkestrygdekontoret skal få mulighet til å gjennomføre en vellykket organisering legger tilsynet til grunn at det behøves noe tid. Konkurransetilsynet forventer derfor at samarbeidet vil føre til effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved et redusert konkurransetrykk i en begrenset periode.

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

Oppland Skyss og Informasjon AS gis midlertidig dispensasjon fra konkurranseloven §§ 3-1 og 3-2 for å inngå prisforhandlinger på vegne av drosjenæringen i Oppland med Oppland Fylkeskommune og Oppland Fylkestrygdekontor om offentlig betalt transport.

Vedtaket trer i kraft straks og gjelder frem til 1. august 2002.

Dispensasjonen kan trekkes tilbake dersom vilkårene for dispensasjonen ikke er oppfylt eller forutsetningen for dispensasjon ikke lenger er til stede, jfr. konkurranseloven § 3-9 tredje ledd.

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

[til toppen](#)