

V2001-54 20.06.2001

Oppland Skyss og Informasjon AS - avslag på søknad om dispensasjon fra konkurranseloven §§ 3-1 og 3-2

Sammendrag:

Oppland Skyss og Informasjon AS` søknad om dispensasjon til å inngå prisforhandlinger på vegne av drosjenæringen i Oppland med Oppland Fylkeskommune om offentlig betalt transport er avslått.

Konkurransetilsynet viser til Deres brev av 3. mai 2001 hvor De søker om dispensasjon fra forbudene i konkurranseloven ut år 2002 for å kunne forhandle med Oppland Fylkeskommune om felles prissetting, anbudssamarbeid og fordeling av offentlig betalte oppdrag.

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. På vegne av sine eiere har Oppland Skyss og Informasjon AS som oppgave å forhandle frem avtaler om drosjetransport med Oppland Fylkeskommune.

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 vil inngi felles pristilbud og forestå prisforhandlinger på vegne av drosjeeierne i Oppland 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 fordelen 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 V00-55 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.

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 imidlertid 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 marked

For å kunne vurdere hvordan samarbeidet gjennom Oppland Skyss og Informasjon AS kan påvirke konkurranseforholdene i det eller de berørte markeder vurderes nedenfor først omfanget av det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked 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 krysspriselasiteter 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. Som hovedregel vil den private transportkjøper 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. 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 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 fordeler kjøreoppdrag til samtlige drosjeeiere i Oppland fylke, også til de som ikke er aksjonærer i selskapet. 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.

Konkurransemessig vurdering og vedtak

Konkurransetilsynet er i utgangspunktet skeptisk til at samtlige drosjeeiere i et løyvedistrikt eller et kjøreområde deltar i et samarbeid som omfatter felles prissetting og/eller anbudssamarbeid i forbindelse med syketransport, skoleskyss og TT-kjøring med drosje. Et slikt samarbeid 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. Denne oppfatningen vil imidlertid ikke være til hinder for at mindre grupperinger av drosjesentraler eller løyvehavere kan søke tilsynet om dispensasjon fra konkurranseloven for å samarbeide om offentlig betalt transport.

Som nevnt utgjør Oppland Fylke ett løyvedistrikt, og samtlige løyvehavere kan oppfattes som konkurrenter. Hver for seg vil imidlertid de enkelte løyvehaverne eller mindre sentralene ha for liten kapasitet og geografisk dekningsgrad til å inngi pristilbud, eventuelt anbud, på større kontrakter som gjelder drosjeoppdrag i hele fylket. I hvilken grad man får realisert konkurransepotensialet i dette markedet vil derfor i stor grad være avhengig av hvordan det offentlige organiserer sitt innkjøp. Dersom fylkeskommunen deler opp oppdragene i mindre "pakker" vil sannsynligvis flere drosjesentraler kunne konkurrere om kjøreoppdragene uten å samarbeide seg imellom. Det er heller ikke usannsynlig at flere turvognoperatører er avhengig av en slik oppdeling for å kunne delta i konkurransen, noe som kan bidra til at konkurransen mellom drosjesentralene, samt turvognoperatørene kan forsterkes dersom dispensasjon ikke gis.

Den 21. august 2000 gjennomførte Rikstrygdeverket et seminar for fylkestyrgdekontorene for å øke kontorenes innkjøpskompetanse. Rikstrygdeverkets målsetning er at alle fylkestyrgdekontorene skal benytte anbuds- og tilbudskonkurranser i sine innkjøp av drosjetjenester. Tilsynet anser at dette vil kunne gi en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser. Dermed kan det forventes at fylkestyrgdekontorene i større grad vil ta i bruk innkjøpsformer som øker mulighetene for konkurranse på tilbudssiden. Det er viktig at tilsynets dispensasjonspraksis ikke hindrer utviklingen av konkurranse om offentlige oppdrag.

Konkurransetilsynet kan heller ikke se at sentralene vil oppnå effektivitetsgevinster gjennom samarbeidet i Oppland Skyss og Informasjon AS som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen.

Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn fattet følgende vedtak:

Oppland Skyss og Informasjon AS` søknad om dispensasjon ut år 2002 fra konkurranseloven §§ 3-1 og 3-2 for å kunne inngå prisforhandlinger på vegne av drosjenæringen i Oppland med Oppland Fylkeskommune om offentlig betalt transport, avslås.

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](#)