



DET KONGELIGE FORNYINGS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

Advokatfirmaet Vogt & Wiig
Advokat Paulsen
Postboks 1280
7042 Trondheim

Offentlig versjon, jf. offvl. §
5a, jf. fvl § 13 (1) nr. 2.

Deres referanse

Vår referanse
200700911-/BOT
28

Dato

18. JUNI 2007

**KLAGE PÅ KONKURRANSETILSYNETS VEDTAK V2007-1 – FORBUD MOT
FUSJON MELLOM TRØNDERTAXI AS – SØR-TRØNDELAGE TAXI AS –
KONKURRANSELOVEN 16**

1. INNLEDNING

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.

Med hjemmel i konkurranseloven¹ § 16 første ledd forbød Konkurransetilsynet 6. februar 2007 fusjonen.

Konkurransetilsynets vedtak har følgende ordlyd:

"Fusjonen mellom Trøndertaxi AS og Sør-Trøndelag Taxi AS forbys"

Konkurransetilsynets offentlige versjon av vedtaket er tilgjengelig på:

http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/425677/TRONDERTAXI%20AS_SØR-TRØNDELAGE%20TAXI%20AS_V2007-1.PDF

Vedtaket ble påklaget ved brev til Konkurransetilsynet 22. februar 2007. I brev av 7. mars 2007 fremsettes supplerende opplysninger til klagen. Tilsynet har vurdert klagen og kommet til at den ikke fører frem. I følge konkurranseloven § 20 fjerde ledd skal

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

Postadresse
Postboks 8004 Dep
N-0030 OSLO

Kontoradresse
Akersg. 59

Telefon
22 24 90 90
Org. no.
972 417 785

Konkurransespolitisk avdeling
Telefaks
22 24 27 23

Saksbehandler
Berit Ottesen
22 24 46 35

Konkurransetilsynet bringe klagen inn for departementet senest 15 virkedager etter at den er mottatt. Fristen for dette er 16. mars 2007. Departementet mottok klagen 16. mars ved tilsynets brev av 15. mars 2007. Tilsynets vurderinger av klagen er således fremsatt rettidig. Det følger av konkurranseloven § 20 fjerde ledd tredje punktum at departementet har frist til 18. juni 2007 for å treffe vedtak i saken.

2. PARTENE I FORETAKSSAMMENSLUTNINGEN

2.1 Trøndertaxi AS

Trøndertaxi driver drosjesentral i Trondheim kommune og betjener tilknyttede drosjeløyvehavere/drosjesentraler i Trondheim, Klæbu, Røros, Malvik, Agdenes og Ålfjord kommune. ■■■ løyvehavere er tilsluttet Trøndertaxi, hvorav ■■■ tilbyr drosjetjenester i Trondheim kommune og ■■■ i distriktet. Trøndertaxi har ■■■ reserveløyver. Det er Trøndertaxis løyvehavere som eier drosjesentralen. Sentralen tar bestillinger fra kunder og formidler turene til løyvehaverne. Trøndertaxi deltar i anbudskonkurranser og inngår kontrakter i eget navn og har den kommersielle risikoen for oppfyllelsen av kontraktene. Sentralen behandler 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 og hadde i 2005 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 21 av distriktskommunene. Sør-Trøndelag Taxi og Trøndertaxi er representert i to av de samme kommunene; Ålfjord og Agdenes. Sentralen har ■■■ løyvehavere tilknyttet selskapet i tillegg til ■■■ reserveløyver. Sør-Trøndelag Taxi eies av løyvehaverne. Selskapet foretar en viss grad av trafikkstyring. Drosjesentralen deltar i anbudskonkurranser og inngår kontrakter i eget navn og risiko. Sentralen behandler løyvehavernes kreditt, den foretar markedsføring og leier ut taksameterutstyr m.m. til løyvehaverne og 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.

3. KONKURRANSETILSYNETS VEDTAK

Her gjengis hovedtrekkene i Konkurransetilsynets vedtak. For nærmere detaljer vises til tilsynets vedtak.

Konkurransetilsynet mener at en allerede vesentlig begrenset konkurranse i markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag vil bli ytterligere svekket ved en fusjon mellom Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi. Det er særlig i kontraktssegmentet at de største konkurransemessige problemene oppstår, fordi fusjonen ville ha ført til at offentlige

innkjøpere utelukkende vil ha én reell tilbyder i motsetning til to operative drosjesentraler dersom fusjonen ikke gjennomføres. Videre kjennetegnes markedet av vesentlige offentlige reguleringer som medfører betydelige etableringshindringer og at det ikke er potensiell konkurranse eller tilstrekkelig kjøpermakt til å hindre at markedet allerede var vesentlig begrenset før fusjonen. Dersom fusjonen gjennomføres, vil dette medføre en ytterligere forsterkning i den vesentlige konkurransebegrensningen. Dermed er det primære inngrepsvilkåret i konkurranseloven § 16 oppfylt². Tilsynet har heller ikke funnet at fusjonen utløser samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som overstiger tapet som følger av redusert konkurranse. Således er også det sekundære inngrepsvilkåret oppfylt³.

3.1 Markedsavgrensning

I avgrensningen henter Konkurransetilsynet veiledning fra EFTAs overvåkingsorgans kunngjøring om avgrensning av det relevante marked (heretter EFTAs kunngjøring).⁴

3.1.1 Det relevante produktmarkedet

Konkurransetilsynet legger til grunn at det relevante produktmarkedet er drosjetransport.

Tilsynet mener det er to hovedgrupper av etterspørrere 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"). Prisen på enkeltreiser er fastsatt i maksimalprisforskriften⁵ for hele Sør-Trøndelag, med unntak av Trondheim kommune. Kontraktssegmentet omfatter kontrakts- og anbudskjøring for det offentlige og for næringslivet og er ikke regulert av maksimalprisforskriften. Konkurransetilsynet legger til grunn at det foreligger liten grad av etterspørselssubstitusjon mellom drosjetransport og andre former for persontransport.

En løyvehaver kan uten omstilling markedsføre sine tjenester i begge segmentene, uten at dette medfører vesentlige tilleggskostnader eller vesentlig risiko, og for noen løyvehavere vil det også være nødvendig å kjøre i begge segmentene for at drosjedriften skal være lønnsom. Tilsynet mener således at det er betydelig grad av tilbudssubstitusjon og at det ikke er grunnlag for å skille de to segmentene i to separate produktmarkeder.

² Jf. konkurranseloven § 16 første ledd "Konkurransetilsynet skal gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen."

³ Jf. konkurranseloven § 16 første ledd "...i strid med lovens formål."

⁴ EF-Tidende 1998 L 200/48 og EØS-tillegget 1998 28/3, C 372 av 9. desember 1997.

⁵ Forskrift av 9. mars 2007 nr. 265 (forskrift om maksimalpriser for kjøring med drosjebil).

3.1.2 Det relevante geografiske markedet

Konkurransetilsynet mener at det relevante geografiske markedet er Sør-Trøndelag fylke, men at enkeltreisesegmentet kan ha en snevrere utstrekning, uten at dette har betydning for konkurranseanalysen.

På tilbudssiden er det gjennom samferdselslovgivningen⁶ lagt restriksjoner i forhold til hvilket område en løyvehaver kan utføre drosjeoppdrag, som medfører at en løyvehaver hovedsakelig utfører oppdrag i tilknytning til sitt stasjoneringssted. Løyvehaver har både rettslig og faktisk adgang til å tilby drosjetjenester i hele løyvedistriktet så langt han har kapasitet utover det behovet som finnes ved stasjoneringsstedet.⁷ Sør-Trøndelag fylke ble fra 1. april 2000 omgjort til ett løyvedistrikt grunnet ønske om å stimulere til økt konkurranse, særlig i forbindelse med anbudsutlysninger og kontraktsforhandlinger. Ved Helse Midt-Norges anbudsutlysning i 2004, ga både Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi tilbud på pasienttransport i Sør-Trøndelag. 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. Blant annet grunnet maksimalprisforskriften, har den enkelte løyvehaver få incentiver til å hente kunder langt fra sitt stasjoneringssted. Dette kan tyde på at den geografiske utstrekningen av enkeltreisesegmentet er noe snevrere enn kontraktssegmentets utstrekning.

3.2 Konkurransesituasjonen

3.2.1 Konkurransesituasjonen før fusjonen

Konkurransetilsynet legger til grunn at konkurransen i markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag er vesentlig begrenset før fusjonen.

3.2.1.1 Markedskonsentrasjon/markedsandeler

Tilsynet legger til grunn at det relevante markedet er konsentrert, noe som indikerer at konkurransen er begrenset før fusjonen. Det eksisterer tre konkurrerende drosjesentraler i Sør-Trøndelag; Trøndertaxi (■■■■%), Sør-Trøndelag Taxi (■■■■%) og Norgestaxi Trondheim AS (■■■■%).

3.2.1.2 Etableringshindringer

Tilsynet mener at nyetablering på kort eller mellomlang sikt er lite sannsynlig. Dette skyldes først og fremst at offentlige reguleringer av drosjenæringen innebærer betydelige etableringshindringer. Drosjeløyver er behovsprøvd jf. yrkestransportloven

⁶ 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).

⁷ Jf. yrkestransportforskriften § 47.

§ 9 jf. § 4, og i distriktskommunene i Sør-Trøndelag er det fra politisk hold bestemt at nye løyver bare skal utstedes såfremt et eksisterende løyve utgår. I Trondheim kommune eksisterer det to konkurrerende sentraler: Trøndertaxi og Norgestaxi Trondheim AS. Fylkestingskomiteen besluttet i 2004 at Norgestaxi Trondheim AS skal ha fri tilgang til nye hovedløyver, mens Trøndertaxi bare tildeles nye såfremt eksisterende løyvehavere sier fra seg et løyve, eller det skjer en naturlig avgang, men selskapet kan søke om reserveløyver. Dette skjer frem til Norgestaxi Trondheim AS har 50 prosent av hovedløyvene i Trondheim kommune. Løyvehavere som ønsker å knytte seg til Norgestaxi Trondheim AS må imidlertid rekrutteres av godkjente søkere som ikke har løyver i Trondheim fra før. 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. Fylkeskommunen har dessuten besluttet begrensninger i løyvehavers adgang til å melde overgang til en ny sentral som innebærer problemer i en etableringsfase med å knytte til seg erfarne sjåførere med lokalkunnskap. Adgangen til å begrense opprettelse av ny sentral må anses som en etableringshindring.

Videre vil det også være en etableringshindring at det kreves store investeringer ved opprettelse av en moderne og effektiv drosjesentral. I tillegg vil stordriftsfordeler kunne inntre etter at man har foretatt de nødvendige investeringene, gjennom å fordele kostnadene knyttet til drift av sentralen på flere løyvehavere. Ved vurderingen av stordriftsfordeler viser tilsynet til økonomisk teori om minimum effektiv skala (MES). Norgestaxi Trondheim AS har opplyst MES for å være rundt 120 løyver. Til tross for at selskapet har hatt drift i Trondheim i 7 år, samt at fylkestingskomiteen har fattet vedtak om forfordeling av løyver til selskapet, har ikke selskapet klart å oppnå kritisk løyvemasse. 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.

3.2.1.3 Konkurrentenes responsmuligheter

Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi er i dag representert i to av de samme kommunene i løyvedistriktet: Åfjord og Agdenes. I disse distriktskommunene 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 ga Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi overlappende tilbud, og Sør-Trøndelag Taxi vil kunne ha en viss responsmulighet i disse områdene. 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 løyvehaverne har tilstrekkelig med oppdrag nær sitt stasjoneringssted, har de få insentiver til å konkurrere i kontraktssegmentet i Trondheim.

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. Norgestaxi Trondheim AS har ikke vært i stand til å øke

antall løyver til det nivå som tilsvarer kritisk løyvemasse, og dersom Trøndertaxi øker prisene har selskapet 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.

3.2.1.4 Potensiell konkurranse

I motsetning til klager mener Konkurransetilsynet at turbilløyvehavere ikke kan anses som potensielle konkurrenter. Dette er begrunnet med at i Sør-Trøndelag har bare en liten del av de totalt 545 turbilløyvehaverne lagt inn anbud på pasienttransport, og de har bare blitt tildelt en marginal del av kjøringen i kontraktssegmentet. Videre er pasientgrunnet i mange kommuner ikke stort nok til at det anses hensiktsmessig å bruke turbiler for pasienttransport. 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.

3.2.1.5 Kjøpermakt

Konkurransetilsynet mener at det ikke foreligger tilstrekkelig grad av kjøpermakt til å kunne disiplinere Trøndertaxi.

I segmentet for enkeltreiser vil den enkelte kunde ha liten forhandlingsstyrke i forhold til tilbyderer, og tilsynet legger 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. Partene selv anfører at kontraktskjøring utgjør opp mot [REDACTED] prosent av omsetningen for løyvehaverne i distriktskommunene.

Helse Midt-Norge har opplyst at Sør-Trøndelag Taxi leverte inn anbud for 22 distriktskommuner, mens Trøndertaxi ga anbud for 10 kommuner. Prissettingen i forbindelse med anbudsrunder 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. Ved forhandlingene ble Sør-Trøndelag Taxis prisstruktur endret til felles pris for alle kommuner. Sett i forhold til den høyeste priskategori i det opprinnelige anbudet ble de endelige prisene nedjustert for noen typer kjøring og oppjustert for andre. Trøndertaxis priser ble heller ikke vesentlig endret etter forhandlingene.

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 konkurransen om "rest Sør-Trøndelag", som utgjør [REDACTED] prosent av den totale verdien av anbudet ([REDACTED] 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. Dette viser at [] prosent av anbudet ble vunnet av Trøndertaxi. Som nevnt klarte ikke Helse Midt-Norge ved forhandlingene å presse prisene betydelig ned. I tillegg er Helse Midt-Norge avhengig av et transporttilbud for å tilby pasientene deres lovmessige rett til transport.

Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune kjøper drosjetjenester i forbindelse med skoleskyss og transport for funksjonshemmede. Fylkeskommunen benytter seg i liten grad av anbudskonkurranser. Fylkeskommunen gir konsesjon til turbilløyvehavere, som igjen har satt deler av tjenesten ut til drosjeløyvehavere 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 før fusjonen.

3.2.2 Konkurransmessige virkninger av fusjonen

Konkurransetilsynet finner at fusjonen mellom Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag, jf. konkurranseloven § 16 første ledd. Det vises til at tre drosjesentraler etter fusjonen blir til to, og at det i kontraktssegmentet kun vil være en reell tilbyder. 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 markedet.

3.2.2.1 Etableringshindringer

Konkurransetilsynet legger til grunn at en fusjon vil forsterke etableringshindringer i forhold til eventuelle nye aktører i markedet.

Det fusjonerte selskapet vil operere med to tredjedel av det totale antall løyver i løyvedistriktet slik at minimum effektiv skala er oppnådd og eventuelle stordriftsfordeler er uttømt. I tillegg vil de fusjonerte partene nyte godt av nettverkseffekter.

3.2.2.2 Konkurrentenes responsmuligheter

Konkurransetilsynet mener at det ikke foreligger noen responsmulighet fra Norgestaxi Trondheim AS som er tilstrekkelig til å disiplinere et fusjonert selskap.

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. Norgestaxi Trondheim AS har 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 aktøren, 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.

3.2.2.3 Potensiell konkurranse

Tilsynet legger til grunn det heller ikke etter fusjonen vil eksistere potensiell konkurranse.

3.2.2.4 Kjøpermakt

Fusjon vil 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 er i all hovedsak bare i kontraktssegmentet det eksisterer noe kjøpermakt 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. Norgestaxi Trondheim AS har 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 98 prosent av anbudene.

3.3 Samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster

3.3.1 Samfunnsøkonomisk tap som følge av redusert konkurranse

Konkurransetilsynet mener at foretakssammenslutningen vil kunne medføre et betydelig samfunnsøkonomisk tap. 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 som sannsynlig at behovet for pasienttransport vil øke i fremtiden. Pasienttransport er en lovfestet rettighet, og 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.

Redusert antall turer vil 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. 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. 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. Videre vil fusjonen innebære en økning i den potensielle profitten, som gir et potensial for sløsing, såkalt "slakk" eller "x-inneffektivitet".

3.3.2 Anførte effektivitetsgevinster

Konkurransetilsynet anser en del av de anførte besparelsene som udokumenterte og/eller ikke fusjonsspesifikke. Samlet sett vurderer Konkurransetilsynet de samfunnsøkonomiske kostnadsbesparelsene til å være mindre enn det partene anfører. Kostnadsbesparelsene er av partene anslått til å utgjøre årlig minst [REDAKERT] kroner.

Men fusjonen vil også medføre en del omstillingskostnader. Partene har beregnet omstillingskostnadene til ca. [REDAKERT] kroner, men Konkurransetilsynet ser ikke bort fra at de faktiske kostnader vil være høyere.

3.3.2.1 Kostnadsbesparelser ved drift av felles drosjesentral

Partene vil si opp leiekontraktene for to av de tre lokalene de disponerer i dag og spare ca. [REDAKERT] kroner årlig, noe tilsynet er enig i. I tillegg anføres en reduksjon i driftskostnader som strøm, renhold, kommunale avgifter, vedlikehold av EDB-utstyr, forsikring, revisjon og styrehonorar til ca. [REDAKERT] kroner. Tilsynet mener imidlertid at utgiftene til forsikring, strøm, renhold og kommunale avgifter utgjør ca. [REDAKERT] kroner, mens revisjonskostnader er på ca. [REDAKERT] kroner. Besparelser knyttet til styrehonorar og vedlikehold av EDB-utstyr er ikke tilstrekkelig dokumentert og vektlegges ikke.

Tilsynet anser at ett årsverk ved kundesenteret vil kunne falle bort ved at partene går fra tre til ett kundesenter. Det er også en realistisk rasjonaliseringsgevinst å redusere et halvt årsverk ved IT-avdelingen. Når det gjelder ansatte som behandler kredittoppgjør, mener Konkurransetilsynet at partene har mulighet til å redusere to årsverk også uten fusjonen, og gevinsten er således ikke fusjonsspesifikk. Ut fra partenes anslag, gir dette en besparelse på [REDAKERT] kroner i reduserte lønnskostnader.

Når det gjelder besparelser i utgifter til trafikkstyringssystemer mener tilsynet at disse ikke er fusjonsspesifikke.

Videre mener tilsynet at utgifter til kredittbehandling ikke er en kostnadsbesparelse i samfunnsøkonomisk forstand.

3.3.2.2 Stordriftsfordeler

Konkurransetilsynet legger til grunn at muligheten for å hente ut stordriftsfordeler er begrenset, og at de anførte kostnadsbesparelsene på rundt [REDAKERT] kroner ikke er sannsynlige. Tilsynet viser til at partene overfor sine eiere har anslått at stordriftsfordeler ved fusjon vil gi [REDAKERT] reduksjon i sentralavgiften. Tilsynets beregninger viser at denne reduksjonen ikke utgjør mer enn [REDAKERT] kroner årlig.

3.3.2.3 Andre effektivitetsgevinster

Tilsynet mener at et fusjonert selskap vil få en tilnærmet monopolstilling i kontraktssegmentet og at det ikke er sannsynlig at partenes priser ved fremtidige anbudstilbud vil gå ned. I tillegg mener tilsynet at et fusjonert selskap ikke vil ha en annerledes mulighet enn i dag til å inngi anbud på skolekjøring, og følgelig anses dette ikke som en fusjonsspesifikk gevinst.

3.3.3 Avveining av samfunnsøkonomiske tap og gevinster

Konkurransetilsynet mener at fusjonen vil være i strid med lovens formål. Den vil forsterke den vesentlig begrensede konkurransen og 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. Tilsynet viser også til konkurranselovens § 1 annet ledd og finner ved denne avveiningen 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.

3.4 Forholdsmessighet

Tilsynet har vurdert hvorvidt inngrepet er forholdsmessig ut fra de konkurransebegrensningene foretakssammenslutningen medfører. Konkurransetilsynet mener at vedtaket ikke går lenger enn det som må anses som nødvendig for å avhjelpe de skadelige virkningene av fusjonen, og således er forholdsmessig.

4. KLAGEN

Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi anfører at fusjonen mellom partene ikke vil virke konkurransebegrensende, og at det ikke er grunnlag for inngrep. Partene påpeker noen forhold vedrørende saksdokumenter og innsyn. Tilsynets innsynvedtak har ikke blitt påklaget til departementet.

Klager anfører at vedtaket bygger på uriktig bevisbedømmelse og uriktig lovforståelse. Det vises særlig til de regulatoriske bestemmelser som gjelder for drosjenæringen, som

det anføres, at Konkurransetilsynet ikke synes å ha forstått eller i tilstrekkelig grad tatt hensyn til.

4.1 Betydningen av reguleringer i drosjenæringen

Selv om etablering og drift av drosjesentraler er relativt lite regulert, viser klager til at løyver og utøvelse av drosjevirkosomhet er sterkt regulert. Dette får konsekvenser for konkurransesituasjonen i drosjemarkedet. Kravet om at løyvehaverne må være tilknyttet stasjoneringssstedet, jf. yrkestransportforskriften § 47, gir i praksis rett og plikt til monopol på transport ved stasjoneringssstedet. Sammenholdt med at antallet drosjeløyver er behovsprøvd, fører dette til at løyvehaverne rettslig eller faktisk ikke har kapasitet til å tilby drosjetransport andre steder i fylket, såkalt rettslig markedsdeling. Klager mener Konkurransetilsynet feilaktig har lagt til grunn at disse reguleringene ikke gjelder for kontraktskjøring.

Klager anfører videre at i enkeltreisesegmentet forsterkes denne markedsdelingen fordi prisene er regulert av maksimalprisforskriften.

Selv om fylkeskommunen har vedtatt at hele Sør-Trøndelag skal være ett løyvedistrikt, bestrides det at fylkeskommunens vedtak har til følge at det nå er konkurranse innenfor hele løyvedistriktet. I denne forbindelse vises det til at det i Sør-Trøndelag er en restriktiv politikk for tildeling av nye løyver i distriktskommunene.

4.2 Avgrensning av det relevante marked

Klager er enig i at det relevante produktmarkedet utgjøres av drosjer, men mener turbiler vil bli reelle konkurrenter på en betydelig større del av anbudskjøringen enn de er i dag. Klager viser til at Samferdselsdepartementet i Ot.prp. nr. 45(2001-2002) uttalte at deler av drosjemarkedet vil møte økt konkurranse fra turvogner som følge av at turvognløyver ble fritatt for behovsprøving i 1999.

Konkurransetilsynets avgrensning av det geografiske markedet bestrides. Partene oppfatter hverandre ikke som konkurrenter og mener at det relevante markedet utgjøres av Sør-Trøndelag utenom Trondheim. Maksimalprisordningen gjør at kjøring utenom stasjoneringsssted vil være tapsbringende i distriktene. Dette er forskjellig fra situasjonen i Trondheim, med mange tilbydere og hvor prisforskriftene ikke gjelder.

Innenfor Trondheim er det reell konkurranse mellom Norgestaxi Trondheim AS og Trøndertaxi både for kontraktskjøring og enkeltreiser. Prisforskriftene er opphevet. Alle løyvehavere er tilknyttet en av de to sentralene. Løyvehaverne som er tilknyttet Sør-Trøndelag Taxi kjører ikke i Trondheim, verken kontraktsturer eller enkeltturer. Det er ikke aktuelt for noen av løyvehaverne tilknyttet Sør-Trøndelag Taxi å kjøre i Trondheim.

Utenfor Trondheim er Sør-Trøndelag Taxi og Trøndertaxi representert i distriktskommunene, men i hovedsak er alle løyvehaverne innenfor en kommune

tilknyttet en av de to sentralene. Det foreligger ingen reell konkurranse mellom løyvehaverne innenfor den enkelte kommunen, enn mindre mellom løyvehavere i forskjellige kommuner. Klager viser i denne forbindelse til at kjøringen er oppdelt i soner, knyttet til hvor løyvehaverne bor eller har stasjoneringssted. Begge sentralene er representert i to av 25 kommuner. I distriktskommunene utgjør kontraktskjøring 10 prosent av det samlede markedet. Prisene på enkeltturer er regulert i forskrift, og er de samme for alle løyvehavere uavhengig av hvilken sentral de er tilknyttet.

Klager mener Trondheim ikke kan medtas som en del av det relevante marked. Subsidiært anføres det at konkurransesituasjonen i Trondheim er vesensforskjellig fra øvrige deler av Sør-Trøndelag fylke, slik at man står overfor to markeder. Det fremstår som mangelfullt av tilsynet å ikke drøfte dette. Klager bestrider tilsynets vurdering av at sentralene vil kunne konkurrere om anbudsoppdrag i stort sett alle kommuner i fylket.

4.3 Konkurransanalyse

Klager bestrider tilsynets konkurranseanalyse. Generelt mener klager at tilsynet har lagt vekt på argumenter som ikke er treffende for konkurransen i det aktuelle markedet, og at dette vil bli annerledes forutsatt at markedet må avgrenses til Sør-Trøndelag fylke utenom Trondheim.

I vurderingen av konkurransesituasjonen før eventuell fusjon anføres det at partenes markedsandeler er på et annet nivå enn hva tilsynet har lagt til grunn. Klager viser til at begge partene er representert i to av de 25 kommunene. Klager bestrider tilsynets vurdering av mulige etableringshindringer. Behovsprøvingen anføres å gi markante etableringshindringer for løyvehavere. For sentraler er det ikke rettslige etableringshindringer, men IT-investeringer og personalkostnader vil virke som en faktisk etableringshindring. Klager bestrider tilsynets analyse av konkurrenters responsmuligheter, da denne vil være forskjellig i distriktskommunene.

Klager mener at turvognløyper vil være potensielle konkurrenter, og viser til Samferdselsdepartementets oppfatning. Klager mener også at Helse Midt-Norge har utvist betydelig kjøpermakt ved kjøp av transporttjenester for pasienter i forrige anbudsrunde.

Fordeling av oppdrag og pris er lite påvirkbar fra sentralenes side i distriktskommunene. Gjennom markedsreguleringen har disse ingen markedsrett som ellers ville eksistert i et monopol eller duopol.

Konkurransemessige virkninger av en fusjon beror etter klagers oppfatning på partenes vilje og mulighet til å påvirke priser og betingelser. For enkeltturer vises det til at pris og andre betingelser er regulert. For kontraktskjøring mener klager at tilsynet tar feil når det legger til grunn at sentralene konkurrerer i alle kommuner. Det vises i denne forbindelse til at sentralene bare kan gi tilbud i kommuner hvor de er representert med løyvehavere, og at en sentral som sådan ikke har et dekningsområde. Klager anfører at

en fusjon ikke vil ha noen konkurransemessig virkning for kontraktskjøring, eller i alle fall at den vil være helt teoretisk eller marginal.

4.4 Samfunnsøkonomiske gevinster

Klager anfører at tilsynet vurderer potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster feil. Partene har ikke innhentet noen ekstern vurdering, og anser seg selv nærmest til å vurdere og beregne rasjonaliseringsgevinster. Klager anfører at tilsynet ikke har grunnlag for å tilsidesette denne vurderingen. Klager stiller spørsmål ved relevansen av opplysninger og vurderinger angående stordriftsfordeler innhentet fra konkurrenten Norgestaxi Trondheim AS.

Klager opprettholder sin vurdering av at fusjonen gir årlige besparelser på mer enn ■■■ kroner. Dette vil føre til en nedjustering av sentralavgiften og gi drosjesjåfører bedre rammebetingelser, hvilket kan være en eksistensbetingelse for enkelte løyvehavere i distriktene.

Klager anfører videre at andre hensyn enn rent konkurransemessige hensyn bør vektlegges, og det vises til at reguleringen av drosjenæringen er begrunnet med at også bosettings- og produksjonsmønsteret i rimelig grad skal sikres.

4.5 Anførsler fremsatt under departementets saksbehandling

Klager har i møte med departementet 20. april 2007 anført at fusjonen er nødvendig for at Sør-Trøndelag Taxi skal kunne innfri helseforetakenes varslede krav om at all trafikkstyring skal skje elektronisk. Klager har i samme møte anført at Sør-Trøndelag Taxi gjennom fusjon med Trøndertaxi vil få tilgang til døgnåpen sentral, noe Sør-Trøndelag Taxi hevder de ikke har økonomi til å tilby sine drosjeeiere på egenhånd. I brev av 7. juni fremsetter klager også påstand om at Konkurransetilsynets vedtak er ugyldig grunnet feil ved den faktiske og rettslige forståelsen av det relevante markedet i saken. Klager mener det må vurderes om Sør-Trøndelag Taxis tilbud i anbudskonkurransen om pasienttransport i Trondheim i 2003/2004 burde vært avvist med henvisning til anskaffelsesforskriften §§ 11-10 og 11-11.

5. KONKURRANSETILSYNETS KOMMENTARER TIL KLAGEN

Konkurransetilsynet har i brev av 15. mars 2007 til departementet vurdert klagen, men har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33 annet ledd.

Etter tilsynets oppfatning er de fleste av klagers anførsler fremmet før tilsynet fattet vedtaket og allerede tatt hensyn til. Tilsynet viser til at det i sin saksbehandling ved en inkurie har henvist til en uriktig hjemmel i forbindelse med dokumenthåndteringen, men uten at dette har hatt betydning for vurderingen som er gjort.

5.1 Reguleringen av drosjenæringen

Konkurransetilsynet mener at alle relevante forhold ved regelverkene for drosjenæringen har blitt tatt hensyn til. Tilsynet har valgt å avgrense det relevante marked til markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag fylke. Tilsynet har lagt til grunn at samferdselslovgivningens restriksjoner hva gjelder områdene der en løyvehaver kan utføre oppdrag, kan ha betydning for avgrensningen av det relevante geografiske markedet. Tilsynet antar at enkeltreisesegmentet vil kunne ha en snevrere utstrekning enn segmentet for kontraktskjøring, og at dette kan gjelde for Trondheim og omkringliggende kommuner.

Konkurransetilsynet har ikke funnet det hensiktsmessig å ta uttrykkelig stilling til sistnevnte forhold, som ikke anses å ha betydning for konkurranseanalysen, grunnet tilbudssubstitusjon. Tilsynet har funnet at de største konkurransemessige problemene oppstår i kontraktssegmentet. Partene er representert med løyvehavere rundt om i fylket, og sentralene vil kunne konkurrere om anbudsoppdrag i stort sett alle kommuner.

5.2 Markedsavgrensning og konkurranseanalyse

Tilsynet har utført sin konkurranseanalyse på bakgrunn av nevnte regelverk, og er av den oppfatning at alle relevante forhold ved reguleringen av markedet er hensyntatt ved vurderingen av foretakssammenslutningens virkninger på konkurransesituasjonen.

Konkurransetilsynet mener at Trøndertaxi AS og Sør-Trøndelag Taxi AS under dagens markedsforhold er faktiske og potensielle konkurrenter. Turbilaktørene anses ikke å utøve noen særlig grad av konkurransepress. Tilsynets analyse viser at markedet er konsentrert før fusjonen, og at Trøndertaxi har markedsmakt som selskapet er i stand til å utnytte. Tilsynets vurdering av fusjonens konkurransemessige virkninger er at en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag vil bli forsterket. Antallet operative sentraler i markedet vil gå ned fra tre til to, og i kontraktssegmentet vil det bare være en reell tilbyder.

Konkurransetilsynet legger til grunn at bare konkurransefaglige vurderinger er relevante i vurderingen av en foretakssammenslutnings virkninger etter konkurranseloven § 16. Samferdselspolitiske eller andre politiske hensyn vil eventuelt være relevante ved overprøving etter konkurranseloven § 21.

5.3 Effektivitetsgevinstene

Konkurransetilsynet har i vedtaket gitt en beskrivelse av hva som kreves for at effektivitetsgevinster skal være relevante. De må være samfunnsøkonomiske, ervervsspesifikke og tilstrekkelig godt dokumentert. Det er partene som må sannsynliggjøre effektivitetsgevinstene. Tilsynet er av den oppfatning at det er lite sannsynlig at gevinstene vil overstige tapet ved fusjonen.

6. DEPARTEMENTETS VURDERING

6.1 Innledning

Departementet vil i det følgende foreta en nærmere vurdering av klagers anførsler til Konkurransetilsynets vurderinger og vedtak om å forby fusjonen mellom Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi.

6.2 Departementets saksbehandling

Departementet mottok klagen og Konkurransetilsynets merknader til denne 16. mars 2007.

Departementet har hatt møte med partene 20. april 2007. I tillegg har departementet innhentet tilleggsopplysninger fra, samt forelagt nye opplysninger i saken for, klager i e-post av 10. mai, 29. mai og 13. juni d.å. Klager har besvart disse ved e-post av hhv. 15. og 31. mai. Klager har videre fremsatt supplement til klagen i brev av 7. juni d.å. til departementet. Departementet er i dette brevet, ved kopi, gjort kjent med at klager har sendt brev til Samferdselsdepartementet.

Departementet har avholdt telefonmøte med Konkurransetilsynet 17. april 2007. I tillegg har det vært avholdt telefonmøte med Sør-Trøndelag Fylkeskommune 23. april d.å. Departementet har videre innhentet tilleggsopplysninger fra helseforetaket Helse Midt-Norge.

Departementet har forelagt saken for Barne- og likestillingsdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet samt Samferdselsdepartementet i brev av 23. mars 2007. Departementet mottok svar fra disse i ukene 14-16.

6.3 Det rettslige vurderingstemaet

Departementet vil gjennomgå klagers innvendinger mot Konkurransetilsynets vurderinger om at fusjonen mellom Trøndertaxi og Sør-Trøndelag taxi forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag, jf. konkurranseloven § 16.

Videre vil departementet foreta en gjennomgang av klagers anførsler knyttet til tilsynets vurderinger av at fusjonen ikke medfører samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som overstiger tapet som følger av redusert konkurranse, jf. konkurranseloven § 16 første ledd og § 1.

6.4 Markedsavgrensningen

6.4.1 Det relevante produktmarkedet

Departementet legger til grunn at partene er enige med Konkurransetilsynet i at det relevante produktmarkedet er drosjetjenester. Klagers anførsler om at turvogner vil være reelle konkurrenter på en betydelig større del av anbudskjøringen enn hva de er i dag, antas ikke å få betydning for avgrensningen av produktmarkedet. Departementet er enig med Konkurransetilsynet i at turbiler i dag ikke kan antas å være substituerbare med drosjebiler, da bare en liten del av turbiløyhaverne har lagt inn anbud på pasienttransport, og de bare har blitt tildelt en marginal del av kjøringen i kontraktssegmentet. Konkurransen fra turbiler vil imidlertid bli vurdert nærmere i konkurranseanalysen under "potensiell konkurranse". Det følger forøvrig også av EFtAs Overvåkingsorgans kunngjøring om det relevante markedet⁸, pkt. 24, at potensiell konkurranse ikke tas i betraktning ved markedsavgrensningen.

6.4.2 Det relevante geografiske markedet

Departementet har vurdert klagers anførsler om at det relevante geografiske markedet utgjør Sør-Trøndelag fylke utenom Trondheim både i enkeltreisesegmentet og i kontraktssegmentet.

6.4.2.1 Enkeltreisesegmentets geografiske utstrekning

Departementet har vurdert klagers anførsler om at maksimalprisreguleringen gjør at kjøring utenom stasjoneringsssted vil være tapsbringende i distriktene. Departementet er enig i at drosjer i enkeltreisesegmentet i all hovedsak benyttes ved kjøring av kortere strekninger, og at maksimalprisforskriften gir den enkelte løyvehaver få insentiver til å hente kunder langt fra sitt stasjoneringsssted. Fornyings- og administrasjonsdepartementet legger således til grunn at enkeltreisesegmentet kan ha en snevrere geografisk utstrekning slik klager hevder, men uten at dette får betydning for konkurranseanalysen, som primært fokuserer på konkurranseforholdene i kontraktssegmentet. Det vises til punkt 6.5 nedenfor.

6.4.2.2 Reguleringenes betydning for kontraktssegmentet

Klager viser til at drosjetransport i henhold til yrkestransportforskriften § 47 skal skje i tilknytning til stasjoneringsssted og at antall drosjeløyver er behovsprøvd, jf. yrkestransportloven § 9. I henhold til klager gir dette i praksis en rett og plikt til monopol på stasjoneringssstedet. Klager reiser tvil om hvorvidt Konkurransetilsynet har forstått at dette også gjelder for kontraktskjøring.

Konkurransetilsynet har gjennomgått relevante reguleringer i drosjenæringen i vedtakets punkt 2.3, og er enig med klager i at løyvehaverne har plikt til å dekke etterspørselen knyttet til eget stasjoneringsssted. Samtidig viser Konkurransetilsynet til

⁸ EF-Tidende 1998 L 200/48 og EØS-tillegget 1998 28/3, C 372 av 9. desember 1997.

at yrkestransportforskriften gir rettslig adgang til å konkurrere om kjøring i hele løyvedistriktet. Slik kjøring forutsetter imidlertid at løyvehaveren har kapasitet utover den etterspørselen som finnes ved stasjoningsstedet. Tilsynets oppfatning har også støtte i en uttalelse fra fylkeskommunen⁹, som besvarer spørsmål fra Konkurransetilsynet om hvilke begrensninger stasjoningsstedet utgjør for utførelse av drosjetjenesten. Sør-Trøndelag fylkeskommune uttaler at "*Stasjoningssted betyr løyvehavers bosted. Ettersom hele fylket er et drosjedistrikt, kan løyvehaver med bostedsløyve avhjelpe andre drosjeeiere med bostedsløyver/sentraler dersom han er i stand til å dekke sitt eget område med de bilene han har.*"

Departementet legger i likhet med tilsynet til grunn at dette må gjelde både for enkeltreiser og kontraktskjøring. Departementet ser at løyvehaver har plikt til å dekke behovet for drosjetjenester på sitt stasjoningssted, men finner likevel ikke at det foreligger en slik grad av rettslig markedsdeling som klager hevder.

6.4.2.3 Kontraktssegmentets geografiske utstrekning

Departementet har vurdert klagers påstander om at det ikke foreligger konkurranse mellom løyvehaverne, verken innenfor den enkelte kommune eller mellom løyvehavere i forskjellige kommuner, grunnet løyvehavers tilknytning til stasjoningssted sammenholdt med at antall løyver er behovsprøvd. Klager hevder at dette fører til at en sentral ikke kan påta seg anbudsoppdrag i kommuner hvor den ikke har løyvehavere med stasjoningssted.

Konkurransetilsynet legger til grunn at partene kan gi tilbud i stort sett alle kommuner i fylket. I anbudsutlysningen i 2004 ga både Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi overlappende tilbud på pasienttransport i flere av kommunene utenfor Trondheim. Begge parter la også inn tilbud på pasienttransport i Trondheim kommune i 2003, jf. omtale nedenfor. I likhet med Konkurransetilsynet mener departementet at anbudsinnbyder kan substituere til en annen sentral så lenge denne har løyvehavere i en nærliggende kommune. Det er spredningen av løyvehavere rundt om i fylket, som gjør at det kan være konkurranse om anbudsoppdrag i stort sett alle kommunene. Departementet vil også understreke at det innenfor pasienttransporten i mange tilfeller dreier seg om turer der flere pasienter kjøres i samme drosje, fordi de befinner seg langs strekningen til/fra sykehuset i Trondheim. Ved slike turer vil pasienter uansett kunne bli hentet av drosjer med stasjoningssted i en annen kommune, fordi helseforetakets krav til samordning må etterkommes. Ved turer til/fra Trondheim vil dessuten hentekostnadene være relativt sett mindre i forhold til transport innenfor den enkelte distriktskommune.

⁹ Jf. Brev av 6. oktober 2006 til Konkurransetilsynet.

6.4.2.4 Om konkurranseforholdene er tilstrekkelig like i Trondheim og distriktskommunene

Departementet har vurdert klagers anførsler om at Trondheim ikke bør tas med i det relevante markedet som følge av at konkurransevilkårene i Trondheim kommune og Sør-Trøndelags distriktskommuner ikke er tilstrekkelig ensartede.

Departementet viser til at klager ikke har hatt innsigelser mot Konkurransetilsynets definisjon av det relevante produktmarkedet til både å omfatte enkeltreisesegmentet og kontraktssegmentet. Dette innebærer at selv om de to tjenestene ikke kan sies å være substituerbare for etterspørrene, vil løyvehaverne uten omstilling kunne tilby tjenester i begge segmenter uten vesentlige tilleggskostnader eller risiko. Tjenestene er altså substituerbare for tilbyderne, og på grunn av denne tilbudssubstitusjonen må de to segmentene antas å tilhøre samme produktmarked. Denne vurderingen kommer, slik departementet ser det, ikke i konflikt med klagers anførsler om at konkurranseforholdene særlig i *enkeltreisesegmentet* er forskjellige i Trondheim og Sør-Trøndelag for øvrig. Konkurranseforholdene grunnet offentlige reguleringer og geografiske forhold kan således være forskjellige i disse to områdene, uten at dette er avgjørende for konkurranseforholdene i kontraktssegmentet som omfatter kjøring i stort sett hele Sør-Trøndelag fylke, *inkludert* Trondheim kommune. Enkeltreisesegmentet kan derimot, som anført ovenfor, ha en snevrere geografisk utstrekning, men uten at dette nødvendigvis får betydning for avgrensningen av det geografiske markedet for begge segmentene.

Departementet legger, som nevnt over i punkt 6.4.2.3, vekt på at det i kontraktsmarkedet ikke er avgjørende at den enkelte drosjeløyvehaver kan betjene hele fylket og at sentralene konkurrerer om anbudsoppdrag i flere kommuner. Både Sør-Trøndelag Taxi og Trøndertaxi har løyvehavere spredt rundt i fylket, noe anbudskonkurransene i 2003/2004 viser gjennom at begge ga overlappende tilbud i 10 kommuner. Det var også overlappende tilbud i Trondheim kommune, hvor Sør-Trøndelag Taxi var en av tilbyderne. Departementet mener således at aktørenes atferd som tilbydere av pasienttransport indikerer, at de to drosjesentralene er konkurrenter i Trondheim og i mange distriktskommuner.

Departementet vil også påpeke at det avgjørende i kontraktsmarkedet ikke er å vurdere bare hvem som faktisk er til stede i markedet i dag, men også hvilke aktører som vil kunne være reelle tilbydere i en anbudskonkurranse. Siden anbud i realiteten er en konkurranse om å være enetilbyder i en gitt periode, er det således ikke relevant å bare se på hvilke aktører som faktisk er til stede i markedet etter at anbudskonkurransen er avgjort. Det er derfor ikke korrekt når klager hevder at Sør-Trøndelag Taxi ikke utgjør en tilbyder i Trondheim i kontraktssegmentet. All den stund Sør-Trøndelag Taxi deltok i anbudskonkurransen om pasienttransport i Trondheim i 2003, er Sør-Trøndelag Taxi å

betrakte som en konkurrent i dette markedet så langt de samme forutsetninger foreligger nå som på tidspunktet for anbudskonkurransen¹⁰.

Sør-Trøndelag Taxi ga i 2003 tilbud på pasienttransporten i Trondheim med forbehold om tilstrekkelig antall løyver, og informerte om at en søknad var til behandling i Fylkeskommunen¹¹. Søknaden ble trukket før den var ferdigbehandlet. Ettersom Sør-Trøndelag Taxi trakk søknaden tilbake, er det vanskelig å vite hva utfallet av en konkret behandling hos Fylkeskommunen i 2003/2004 eventuelt ville ha blitt. Fornyings- og administrasjonsdepartementet legger imidlertid til grunn at en slik søknad ville ha blitt realitetsbehandlet av Fylkeskommunen på ordinær måte innenfor regelverket for løyveordningen. Departementet legger videre til grunn at det i dette regelverket ikke er noen statlige føringer for eksempel mht. hvor mange løyver og/eller sentraler man skal kunne ha i et løyvedistrikt. Dette er det således opp til løyvemyndighetens skjønn å vurdere. Det er følgelig også opp til Fylkeskommunen å vurdere i hvilken grad det skal legges vekt på at en søker har vunnet et anbud i forbindelse med denne behandlingen. Sistnevnte gir ikke isolert sett noen automatisk rett til å få tildelt løyver, men vil slik departementet oppfatter det, kunne være ett moment blant flere som Fylkeskommunen må vurdere ved behandling av en løyvesøknad.

I brev av 7. juni 2007 har klager anført at tilbudet som Sør-Trøndelag Taxi ga i den nevnte anbudskonkurransen, nokså sikkert måtte avvises, og viser til anskaffelsesforskriften §§ 11-10 og 11-11. Klager viser til at dette må vurderes før det eventuelt legges til grunn at Sør-Trøndelag Taxi er en reell tilbyder av taxitjenester utenfor steder løyvehaverne er stasjonert.

Departementet vil påpeke at oppdragsgiver gjennom de angitte kvalifikasjonskriterier i tilbudsgrunnlaget, ga åpning for at også tilbydere som ikke hadde konsesjon/løyver i dag kunne gi tilbud. Vilkåret var at tilbyder kunne dokumentere at løyver kunne fremskaffes innen oppstart av avtalen, som var flere måneder senere. Av protokollen fra anbudskonkurransen fremgår det at oppdragsgiver har gjort en vurdering av om Sør-Trøndelag Taxi oppfylte vilkårene om nødvendige konsesjoner/løyver, og oppdragsgiver konkluderte med at de nevnte kravene var tilfredsstillt.

Departementet finner ikke grunn til å gå inn i en full gjennomgang av regelverket, verken etter forskrift av 15. juni 2001, som gjaldt i den aktuelle konkurransen, eller etter dagens forskrift som klager henviser til, med sikte på å trekke en konklusjon om noen av de forhold som medfører at et tilbud skal avvises, var til stede. Det er Klagenemnda for offentlige anskaffelser eller domstolen, etter klage, som vil være rette instans for å vurdere slike spørsmål i konkrete saker. Departementet vil imidlertid påpeke at selv om Konkurransetilsynet ved fastlegging av det relevante markedet har lagt vekt på det

¹⁰ Anbudsrunderen som Sør-Trøndelag taxi deltok i om Trondheim kommune i 2003 gjelder kontrakt for perioden fra 1. april 2004 til 31. mars 2006 med en opsjon på forlengelse til 31. mars 2008. Dette følger av Helse Midt-Norges protokoll fra konkurransen.

¹¹ Jf. Helse Midt-Norges protokoll fra konkurransen.

som skjedde ved anbudsutlysningen i 2003/2004, vil også vurdering av hva som vil være situasjonen ved kommende anbudskonkurranser måtte tillegges vekt. Uavhengig av hva konklusjonen på avvisningsspørsmålet i 2003/2004 hadde vært, kan ikke departementet se at innkjøpsregelverket er til hinder for å utforme fremtidige anbudskonkurranser på en slik måte at leverandører som ikke har løyver på tilbudstidspunktet, også kan delta i konkurransen.

Departementet har på et forholdsvis sent tidspunkt i klagebehandlingen blitt oppmerksom på at Sør-Trøndelag fylkeskommune behandler nye retningslinjer for tildeling av drosjeløyver i Trondheim. I henhold til utkast til nye retningslinjer som er utarbeidet av administrasjonen som grunnlag for politisk behandling, vil sentraler med mindre enn 50 prosent av løyvene, herunder eventuelle nye sentraler, ha fri tilgang på hovedløyver. Videre får den enkelte drosjeeier fri tilgang på reserveløyver. I dag er antall reserveløyver begrenset til en pr. drosjeeier. Dersom disse retningslinjene blir vedtatt, antar departementet at det ikke vil være noe vesentlig formelt hinder for Sør-Trøndelag Taxi å skaffe seg løyver for å delta i en anbudskonkurranse i Trondheim.

De nye retningslinjene skal behandles av fylkestinget på møte 19. - 20. juni 2007. Endelig vedtak foreligger med andre ord ikke før etter at klagesaken må være ferdigbehandlet, jf. at departementets frist etter konkurranseloven er 18. juni 2007. Saken var oppe i Samferdsels-, areal- og miljøkomiteens møte 6. – 7. juni 2007. Forslaget ble ikke der gjenstand for vesentlige endringer, men det fremgår av protokollen at enkelte spørsmål knyttet til reserveløyver vil bli vurdert nærmere. Som følge av at det faktisk ikke foreligger endelige vedtatte retningslinjer på vedtakstidspunktet til Fornyings- og administrasjonsdepartementet, finner departementet ikke å kunne legge avgjørende vekt på disse.

Departementet vil forøvrig påpeke at både Helse Midt-Norge¹² og Sør-Trøndelag Fylkeskommune¹³ har sluttet seg til Konkurransetilsynets geografiske avgrensning av markedet til hele Sør-Trøndelag fylke. Også utvidelsen 1. april 2000 av Sør-Trøndelag fylke til ett løyvedistrikt støtter en slik markedsavgrensning. Fylkeskommunen uttalte¹⁴ i denne forbindelse at et formål med utvidelsen var å oppnå bedre konkurranse på pris, kvalitet og service. Et annet viktig hensyn bak utvidelsen av løyvedistriktet var å øke mulighetene for samordning av pasienttransport mellom kommuner.

6.4.3 Konklusjon

Samlet sett mener departementet at klagers innsigelser vedrørende det relevante markedet ikke kan føre frem.

Departementet legger til grunn at det relevante produktmarkedet er drosjetransport. Tilbydernes mulighet til å substituere virksomheten sin mellom enkeltreiser og

¹² Jf. brev av 4. oktober 2006 til Konkurransetilsynet.

¹³ Jf. brev av 6. oktober 2006 til Konkurransetilsynet.

¹⁴ Jf. Fotnote 13.

kontraktskjøring, innebærer at de to segmentene tilhører samme produktmarked. Den geografiske utstrekningen av markedet er hele Sør-Trøndelag fylke, selv om den geografiske utstrekningen av enkeltreisesegmentet vil kunne være snevrere.

6.5 Konkurransanalysen

6.5.1 Konkurransesituasjonen før fusjonen

Konkurransetilsynet legger til grunn at konkurransen i markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag er vesentlig begrenset før fusjonen, jf. konkurranseloven § 16 første ledd. Det understrekes at fusjonen ikke er gjennomført.

6.5.1.1 Markedsandeler

Klager anfører at Konkurransetilsynet har lagt vekt på argumenter som enten bare er relevante for konkurransesituasjonen i Trondheim eller i distriktskommunene og bestrider derfor konkurransanalysen. Klager mener at markedsandelene er på et annet nivå enn det som tilsynet har lagt til grunn, da partene ifølge klager bare har overlappende virksomhet i to av 25 kommuner. Ettersom opplysningene er unntatt partsinnsyn, ber partene Konkurransetilsynet om å klargjøre partenes markedsandeler både med hensyn til enkeltturer og kontraktskjøring.

Departementet har under gjennomgangen av det relevante markedet i punkt 6.4 vurdert klagers innvendinger mot å inkludere Trondheim i det relevante geografiske markedet. Departementet har sluttet seg til Konkurransetilsynets konklusjon om at det relevante geografiske markedet utgjør hele Sør-Trøndelag fylke. Den snevrere geografiske avgrensningen av enkeltreisesegmentet er således ikke avgjørende så lenge de to er bundet sammen i ett produktmarked gjennom tilbudssubstitusjon. Av den grunn vil det etter departementets syn være korrekt å beregne de enkelte aktørers markedsandeler for drosjekjøring med utgangspunkt i deres omsetning i hele Sør-Trøndelag fylke og klagers anførsel på dette punkt kan således ikke føre frem.

6.5.1.2 Etableringshindringer

Klager anfører at Konkurransetilsynet blander sammen etableringshindringer for drosjesentraler og etableringshindringer for løyvehavere. Klager er enig med Konkurransetilsynet i at behovsprøvingen kan utgjøre en etableringshindring. Klager er videre enig i at det er faktiske hindringer for etablering av sentral, men hevder at rettslige etableringshindringer i prinsippet ikke gjelder for sentraler.

Konkurransetilsynet viser i sitt vedtak til at Fylkeskommunen som løyvemyndighet har adgang til å hindre opprettelse av ny sentral gjennom å la være å godkjenne sentralen, jf. yrkestransportforskriften § 46 første ledd. Tilsynet viser videre til at en ny drosjesentral i Trondheim vil ha begrensede muligheter til å basere sin kapasitet på overgang av løyver fra andre sentraler. Dette fremgår av et vedtak i Sør-Trøndelag

fylkestingskomité fra 2004¹⁵. Ifølge vedtaket kan bare 7 prosent av løyvehaverne ved en godkjent sentral søke om overgang til annen sentral i løpet av et år. Ved opprettelse av ny sentral, vil ytterligere 8 prosent kunne søke overgang, og det tyder på at maksimalt 15 prosent av løyvehaverne ved en etablert sentral kan skifte sentraltilknytning til en nyopprettet sentral. Departementet støtter Konkurransetilsynets vurdering av hindringene for etablering av drosjesentral i Trondheim.

Departementet vil påpeke at de nevnte vilkår for etablering ikke gjelder for løyvehavere i Sør-Trøndelags kommuner utenfor Trondheim, da løyvene i dette området er utstedt med tilslutningsplikt enten til et bosted eller til en lokal sentral¹⁶. I kommunene utenfor Trondheim står løyvehaverne derfor fritt til å velge om de vil knytte seg til Sør-Trøndelag Taxi eller Trøndertaxi for kjøp av de tjenester disse tilbyr. Så vidt departementet forstår, er det ingen løyver utenfor Trondheim kommune som har tilslutningsplikt verken til Sør-Trøndelag Taxi eller til Trøndertaxi. Det finnes imidlertid en rekke lokale sentraler i distriktskommunene som løyvehavere har tilslutningsplikt til. For disse sentralene kan fylkeskommunen fastsette vilkår som begrenser løyvehavernes mulighet til å skifte sentraltilknytning¹⁷.

Departementet slutter seg på denne bakgrunn til Konkurransetilsynets konklusjon om at etablering av nye drosjesentraler er lite sannsynlig på kort og mellomlang sikt i Sør-Trøndelag fylke. I tillegg til regulatoriske forhold som nevnt ovenfor, vil behov for infrastrukturinvesteringer og at minimum effektiv skala (MES) krever et betydelig antall løyver, representere faktiske etableringshinder, slik partene også har påpekt.

Som nevnt under pkt. 6.4.2.4 behandler nå Sør-Trøndelag fylkeskommune nye retningslinjer for tildeling av løyver i Trondheim. Utkast til nye retningslinjer legger opp til en friere adgang til løyver for bl.a. nye sentraler. Departementet kan ikke se at de nye retningslinjene inneholder begrensninger når det gjelder overgang mellom drosjesentraler slik tilfellet er med de gjeldende retningslinjene.

I og med at de nye retningslinjene ikke blir endelig vedtatt før etter at departementet må fatte vedtak i klagesaken, vil ikke departementet legge avgjørende vekt på dem, jf. pkt. 6.4.2.4. Det er likevel ikke tvil om at dersom de blir vedtatt, vil de formelle etableringshindringene i Trondheim bli mindre enn i dag. De faktiske etableringshindringene i form av krav til investeringer m.v. vil imidlertid ikke bli påvirket, slik at det fortsatt vil være betydelige etableringshindringer for nye drosjesentraler.

¹⁵ Sør-Trøndelag fylkestingskomité for samferdsel, areal og miljø vedtak 47/2004.

¹⁶ Jf. e-post fra Sør-Trøndelag Fylkeskommune til Konkurransetilsynet av 22. september 2006.

¹⁷ Jf. fotnote 15.

6.5.1.3 Konkurrenters responsmulighet

Klager mener at Konkurransetilsynets drøfting av konkurrenters responsmulighet ikke kan gjøres med utgangspunkt i Sør-Trøndelag fylke som et felles marked, da tilstedeværelsen av to sentraler har liten eller ingen betydning i distriktskommunene.

Departementet viser til at uenigheten mellom klager og Konkurransetilsynet gjelder avgrensningen av det relevante markedet. Dette er nærmere drøftet i punkt 6.4 ovenfor. Departementet ser derfor ikke grunn til å kommentere klagers anførsler nærmere på dette punkt her.

6.5.1.4 Potensielle konkurrenter

Klager anfører at turvognløyver vil være potensielle konkurrenter og viser til Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) der Samferdselsdepartementet anfører at turvognløyver kan være en potensiell konkurrent i deler av drosjemarkedet.

Departementet har merket seg Samferdselsdepartementets uttalelser om potensiell konkurranse fra turvogner i drosjemarkedet. Turvogner vil således etter en konkret vurdering kunne anses for å være en potensiell konkurrent i deler av drosjemarkedet. I denne sammenheng kan det blant annet være relevant om det ligger til rette for stor grad av samordning, og om det er et behov for kjøretøyer som kan frakte et større antall passasjerer. Konkurransetilsynet har for øvrig i sitt vedtak også vist til at turvognløyvehavere kjører skoleskyss med drosjer som underleverandører.

Imidlertid viser Konkurransetilsynets undersøkelser at turvogner i liten grad har vært aktuelle i anbudskonkurransen for Helse Midt-Norge. Det vises til en uttalelse fra Helse Midt-Norge, hvor det fremgår at deres erfaringer så langt har vist at turvogner bare dekker begrensede deler av helseforetakets behov for pasienttransport¹⁸. Dette skyldes at i områder med lav befolkningstetthet, er de minste turbilene for store i forhold til antall pasienter som skal transporteres, og derfor økonomisk ugunstige. Slik departementet tolker uttalelsen fra Helse Midt-Norge, er tilbyderne av pasienttransport nødt til i tillegg å kunne tilby transport med drosje, noe bare drosjesentralene har anledning til.

På bakgrunn av ovennevnte ser departementet at turbilløyvehavere i noen grad kan oppfattes som potensielle konkurrenter i deler av markedet for drosjetransport. Imidlertid mener departementet at dette i mindre grad gjelder for pasienttransport, jf. uttalelsene fra Helse Midt-Norge ovenfor.

6.5.1.5 Kjøperkraft

Klager har anført at Helse Midt-Norge ved kjøp av tjenester for pasienttransport har utvist betydelig markedsrett gjennom forrige anbudsrunde, og at dette også er demonstrert i Nord-Trøndelag. I sitt brev av 16. januar 2007 til Konkurransetilsynet gjør

¹⁸ Jf. brev til Konkurransetilsynet av 4. oktober 2006.

klager kort rede for at drosjenæringen i Nord-Trøndelag er representert av ett felles selskap for hele fylket, og at denne aktøren gjennom anbud og forhandlinger med Helse Midt-Norge har inngått en kontrakt med klart lavere priser enn det som følger av maksimalprisforskriften.

Konkurransetilsynet viser til at anbudskjøring har stor kommersiell betydning for drosjenæringen som leverandør til Helse Midt-Norge. Tilsynet viser videre til at det må eksistere minst to aktører som kjøper "kan sette opp mot hverandre" for å oppnå et konkurransepress. På denne bakgrunn har tilsynet sett nærmere på hvordan konkurransen om anbudskjøring foregikk i 2004, der både Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi deltok. Konkurransetilsynet har i sin vurdering lagt til grunn at Helse Midt-Norge har noe kjøpermakt før fusjonen, men at denne ikke i tilstrekkelig grad disiplinere Trøndertaxi.

Departementet presiserer i denne sammenheng at Konkurransetilsynets beskrivelse på s. 13-14 i vedtaket gjelder Helse Midt-Norges anbudskonkurranse i 2004 for 22 kommuner utenom Trondheim. Det er denne konkurransen som ble avlyst, og hvor en endelig avtale ble forhandlet frem mellom Helse Midt-Norge og Sør-Trøndelag Taxi/Trøndertaxi. Anbudskonkurransen om pasienttransport i Trondheim kommune, der både Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi deltok, var allerede avholdt i 2003 av Sør-Trøndelag Fylkestyngdekontor, før Helse Midt-Norge overtok ansvaret for pasienttransporten i fylket¹⁹. Avtalen som ble inngått med Trøndertaxi som vinner av konkurransen om Trondheim kommune, ble videreført av Helse Midt-Norge og er fremdeles gyldig²⁰.

Fornyings- og administrasjonsdepartementets vurdering er at eksistensen av to tilbydere av pasienttransport ga Helse Midt-Norge noe kjøpermakt i forbindelse med anbudsrunder om pasienttransport i "rest Sør-Trøndelag"²¹ i 2004. Ifølge opplysninger fra Helse Midt-Norge var Sør-Trøndelag Taxis tilbudte priser noe lavere i de kommunene hvor de to tilbyderne leverte konkurrerende tilbud. Grunnet klage på saksbehandlingen ved anbudsutlysningen ble konkurransen avlyst, og avtaler ble forhandlet frem. I de påfølgende forhandlingene med de to tilbyderne ble Sør-Trøndelag Taxis priser utjevnet mellom kommunene. Totalt sett ble prisene i avtalen ikke vesentlig endret etter forhandlingene, verken for Sør-Trøndelag Taxi eller Trøndertaxi. Det er også et viktig poeng at Helse Midt-Norges forhandlingsposisjon kan svekkes av at helseforetaket er avhengig av å få på plass et transporttilbud for å kunne tilby pasientene deres lovmessige rett til transport.

¹⁹ Det er bekreftet av Erik Øyen ved Helse Midt-Norge at det ikke er avholdt noen flere anbudskonkurranser om Trondheim kommune siden 2003.

²⁰ Jf. note 10 ovenfor.

²¹ 22 distriktskommuner i Sør-Trøndelag Fylke, ekskl. Trondheim.

Samlet mener departementet at Helse Midt-Norge har noe kjøpermakt før fusjonen, men at denne ikke er tilstrekkelig til å motvirke en vesentlig begrensning av konkurransen mellom aktørene.

6.5.1.6 Departementets konklusjon vedrørende konkurransesituasjonen før fusjonen

Departementet legger til grunn at konkurransen i markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag er vesentlig begrenset før fusjonen jf. konkurranseloven § 16 første ledd.

6.6 Konkurransemessige virkninger av en fusjon

Konkurransetilsynet mener at en fusjon mellom Trøndertaxi og Sør-Trøndelag taxi medfører en forsterkning av den vesentlige konkurransebegrensningen som allerede foreligger før fusjonen, jf. konkurranseloven § 16. Tilsynet påpeker i denne sammenheng at det ikke stilles noe krav til *hvor mye* ervervet må forsterke denne begrensningen.²²

Klager mener Konkurransetilsynet tar feil når det anfører at sentralene før fusjonen vil konkurrere om kontraktskjøring i alle kommuner. Klager begrunner dette med at sentralene ikke har mulighet til å gi tilbud om kontraktskjøring i andre kommuner enn der de er representert med løyvehavere. Klager konkluderer med at en fusjon heller ikke vil ha noen konkurransemessig virkning for kontraktskjøring, eller at den i alle fall vil være teoretisk/marginal.

Konkurransetilsynet har i sin analyse lagt til grunn at partene vil kunne konkurrere om kontraktskjøring i "stort sett" alle kommuner i fylket. Konkurransetilsynet anfører også at det i kontraktssegmentet bare vil være en reell tilbyder etter fusjonen, da Norgestaxi Trondheim AS ikke antas å ha tilstrekkelig responsmulighet til å disiplinere et fusjonert selskap.

Departementet viser til at klagers uenighet med Konkurransetilsynet på dette punkt skyldes ulikt syn på den geografiske markedsavgrensningen. Departementet har kommet til samme konklusjon som Konkurransetilsynet med hensyn til at kontraktssegmentet utgjør hele Sør-Trøndelag fylke, jf. ovenfor i punkt 6.4.2.2. Departementet er enig med Konkurransetilsynet i at partene i fusjonen vil være reelle konkurrenter i konkurransen om kontraktskjøring, og at antall reelle tilbydere i kontraktsmarkedet etter en fusjon vil reduseres fra to til en, i det Norgestaxi Trondheim AS som en aktør i markedet ikke kan antas å ha tilstrekkelig responsmulighet til å disiplinere et fusjonert selskap.

Departementets konklusjon med hensyn til virkningene av en fusjon

Departementet har kommet til at fusjonen forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag, jf. konkurranseloven § 16 første ledd.

²² Jf. uttalelser i Ot. prp. nr. 6 (2003-2004) s. 229.

6.7 Samfunnsøkonomiske gevinster

Klager anfører at fusjonen vil gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster som årlig vil utgjøre minst [redacted] kroner. Videre mener klager det er uklart hvorfor Konkurransetilsynet hevder at rasjonaliseringsgevinstene vil være lavere enn angitt.

Konkurransetilsynet har vurdert de enkelte effektivitetsgevinstene som klager har anført i henhold til praksis og økonomisk teori og undersøkt hvorvidt disse gevinstene er samfunnsøkonomiske, fusjonsspesifikke og tilstrekkelig dokumentert.

6.7.1 Krav til dokumentasjon

Klager stiller seg undrende til at Konkurransetilsynet, på spørsmål om hvordan dokumentasjon skal fremlegges, ikke har angitt annet enn at en "ekstern konsulentrapport" ville være tilstrekkelig. Departementet presiserer at kravet til dokumentasjon innebærer at partene må sannsynliggjøre de samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinstene ved fusjonen²³. Fornyings- og administrasjonsdepartementet mener at Konkurransetilsynet har lagt vekt på de effektivitetsgevinster som partene har sannsynliggjort, og kan ikke se at tilsynet har stilt urimelige krav til dokumentasjon i denne saken.

6.7.2 Felles trafikkstyringssystem

Partene har anført til sammen [redacted] kroner i årlig sparte utgifter til trafikkstyringssystem. Besparelsen skal oppnås gjennom at de to selskapene går fra to til en IT-leverandør, og det er Sør-Trøndelag Taxis IT-leverandør som skal velges.



Departementet har også vurdert spørsmålet om tilknytning til samme trafikkstyringssystem er en fusjonsspesifikk effektivitetsgevinst. Kostnadene ved drift av trafikkstyringssystemet TL2000 deles i dag mellom eierne av selskapet Taxus Norge, som er Trøndertaxi, Bergen Taxi, Taxus Akershus, Fredrikstad og Sarpsborg Taxisentral og Drammen Taxi. Partene har selv opplyst at det er grunn til å tro at en slik kostnadsfordeling vil opprettholdes for systemet [redacted]. Slik departementet ser det

²³ Jf. også Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak av 5. oktober 2006 – Klage på Konkurransetilsynets vedtak V206-223 Forbud mot fusjonen mellom Gilde Norsk Kjøtt BA og Prior Norge BA – konkurranseloven § 16, s. 28.

vil partenes bruk av samme trafikkstyringssystem, uavhengig av fusjonen, innebære en kostnadsbesparelse i og med at det blir flere sentraler å fordele de samme kostnadene på. Departementet mener imidlertid at det ikke er grunn til å legge vekt på at en fusjon eventuelt vil gi partene en mindre andel å dekke av de kostnadene som påløper. Dette må antas å være en ren omfordeling mellom eierne av trafikkstyringssystemet. Departementet legger derfor til grunn at felles trafikkstyringssystem ikke er en fusjonsspesifikk effektivitetsgevinst.

6.7.3 Døgnåpen sentral

Klager har i møte med departementet 20. april i år anført at Sør-Trøndelag Taxi gjennom fusjon med Trøndertaxi vil få tilgang til døgnåpen sentral. Sør-Trøndelag Taxi betjener i dag de fire kommunene Skaun, Melhus, Oppdal og Orkdal med trafikkstyring på dagtid og i helgene, for øvrig skjer trafikkstyringen lokalt. De to sistnevnte sentralene har ifølge Sør-Trøndelag Taxi stilt krav om døgnåpen sentral for fortsatt å kjøpe tjenester fra Sør-Trøndelag Taxi. Sør-Trøndelag Taxi anfører at selskapet ikke alene har økonomi til å tilby denne tjenesten til sine sentraler. I Konkurransetilsynets vedtak er ikke denne problemstillingen berørt.

Departementet forstår det slik at eierne av Sør-Trøndelag Taxi ikke har lyktes i å komme til enighet om et ensartet nivå på de tjenester selskapet skal tilby sine drosjer. Slik problemstillingen fremstilles av partene, er det først og fremst de store, lokale sentralene som ønsker døgnåpen sentral, mens bostedsløyvene har begrenset behov for døgnåpen sentraltjeneste. Bostedsløyvene er i dag ikke tilknyttet tjenesten sentral trafikkstyring, men betjener selv de henvendelser som kommer gjennom eget telefonnummer eller gjennom samarbeid i en mindre lokal sentral.

Departementet ser at fusjonen isolert sett kan bidra til å redusere kostnadene ved å etablere døgnåpen sentral for samtlige løyvehavere eller de av Sør-Trøndelag Taxi sine løyvehavere som spesielt har behov for det. Det er imidlertid departementets oppfatning at det både er mulig og hensiktsmessig å kjøpe denne tjenesten av en annen sentral, eventuelt å etablere et døgnåpent tilbud i samarbeid med en annen sentral. Departementet legger i denne sammenheng til grunn at med dagens teknologi kan et slikt samarbeid eller tjenestekjøp skje både innenfor og utenfor Sør-Trøndelag fylke. Departementet er for eksempel kjent med at Kongsberg Taxi AS i Buskerud tilbyr telefontjenester til sentraler og bostedsløyvehavere i andre fylker (Horten og Borre i Vestfold). Ut fra dette kan ikke departementet se at eventuelle kostnadsbesparelser knyttet til å etablere en felles døgnåpen sentral mellom fusjonspartene er fusjonsspesifikke.

6.7.4 Krav om elektronisk trafikkstyring fra Helse Midt-Norge

Partene har i møte med departementet 20. april i år anført at fusjonen er nødvendig for at Sør-Trøndelag Taxi skal kunne innfri helseforetakenes varslede krav om at all trafikkformidling skal skje elektronisk. Det ble anført at Sør-Trøndelag Taxi ikke vil klare å tilfredsstille helseforetakenes krav til elektronisk trafikkstyring alene, og at

virksomheten dermed står i fare for å bli utarmet. Ifølge opplysninger fra partene går Sør-Trøndelag Taxis trafikkstyring i dag med store underskudd fordi det ikke er mange nok løyvehavere å fordele kostnadene på. En rekke av løyvehaverne er bostedsløyver med begrenset behov for sentral trafikkstyring. Partene viser til at denne tjenesten allerede er utviklet hos Trøndertaxi, og dersom fusjon gjennomføres, vil Sør-Trøndelag Taxis drosjer kunne koble seg til Trøndertaxis system.

Departementet har kontaktet Helse Midt-Norge for å få helseforetakets kommentar til konsekvensene av et slikt krav²⁴. Helse Midt-Norge understreker at i forbindelse med anbudskonkurransen i 2003/2004 opplyste begge fusjonspartene at de hadde gode elektroniske trafikkstyringssystemer. Helse Midt-Norge opplyser videre at helseforetakene er i ferd med å innføre IKT-systemet NISSY, et elektronisk bestillings- og logistikksystem for pasienttransport. For drosjesentralenes del innebærer dette at deres elektroniske trafikkstyringssystem må kommunisere med NISSY. Dette skjer ved at drosjesentralenes system benytter protokollen SUTI. Helseforetakenes erfaring så langt er at det er relativt enkelt for trafikkstyringssystemene å benytte SUTI, men i enkelte tilfeller må trafikksystemene videreutvikles. En slik videreutvikling vil medføre kostnader som kan fordeles på de sentralene som bruker systemet. Samtidig vil sentralene oppnå besparelser ved å kunne motta bestillinger og oppgjør elektronisk.

Departementet viser til tilleggsopplysninger fra klager²⁵, hvor det fremgår at partene er i ferd med å integrere sine trafikkstyringssystemer, noe som innebærer at Trøndertaxi vil ta i bruk samme system som Sør-Trøndelag Taxi innen årsskiftet 2008/- 09. På bakgrunn av disse opplysningene kan ikke departementet se at fusjon kan gjøre det rimeligere for eierne av Sør-Trøndelag Taxi å oppfylle helseforetakenes fremtidige krav til elektronisk trafikkformidling. Eventuelle effektivitetsgevinster ved å benytte samme trafikkstyringssystem, kan oppnås uavhengig av fusjon og er dermed ikke relevant for vurderingen. Klagers anførsel på dette punkt kan derfor ikke føre frem.

6.7.5 Stordriftsfordeler

Klager viser til økning i sentralavgiften hos Sør-Trøndelag Taxi og hevder at fusjonen er nødvendig for å unngå kostnadsøkning.

Klager mener det er påfallende at det er opplysninger og vurderinger fra konkurrenten i Trondheim som legges til grunn for hva som er nivået for stordriftsfordeler. Videre presiserer klager at fusjonen innebærer at Sør-Trøndelag Taxi også oppnår slike fordeler.

Departementet viser til at Konkurransetilsynet har vurdert de anførte stordriftsfordeler, men har lagt til grunn et lavere anslag ut fra den dokumentasjonen som foreligger. Partene har uttalt at de angitte kostnadsreduksjoner skal resultere i nedsettelse av

²⁴ Telefonsamtale med Erik A Øyen, Helse Midt-Norge 2. mai 2007.

²⁵ Jf. e-post fra advokat Paulsen av 15. mai 2007.

sentralavgiften, og i fusjonsprospektet anslår ledelsen i Trøndertaxi at det er rom for en reduksjon på [redacted] fra fusjonen gjennomføres. Konkurransetilsynet har med utgangspunkt i regnskapstall for Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi regnet ut at en reduksjon på [redacted] i [inntektene fra] sentralavgiften samlet vil utgjøre ca. [redacted] kroner. Konkurransetilsynet mener at en så vidt liten besparelse viser at stordriftsfordelene hovedsakelig er oppnådd og uttømt allerede før fusjonen.

Departementet kan ikke se at Konkurransetilsynets vurdering av nivået på stordriftsfordelene hviler på opplysninger fra Norgestaxi. Når klager hevder dette, ser departementet det alene i sammenheng med at Norgestaxi har uttalt seg om hvor mange drosjer en sentral må ha for å få lavest mulig total gjennomsnittkostnad. Norgestaxi mener nivået ligger på 120 drosjer. Departementet kan ikke se at partene har kommet med opplysninger som innebærer at det er grunn til å legge noen vesentlig annen forutsetning til grunn. Forutsetningen innebærer at stordriftsfordelene for Trøndertaxis del allerede er uttømt, mens det kan være noe å oppnå relatert til Sør-Trøndelag Taxi. Departementet kan imidlertid ikke se at de samlede relevante effektivitetsgevinstene og stordriftsfordelene overstiger de [redacted] kronene som representerer antatt reduksjon i sentralavgiften.

6.7.6 Departementets konklusjon vedrørende samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster

I sitt vedtak foretar Konkurransetilsynet en gjennomgang av samfunnsøkonomisk tap som følge av redusert konkurranse, jf. pkt. 6.2 i tilsynets vedtaksbrev av 6. februar 2007. Denne gjennomgangen er ikke kommentert i klagen, og kommenteres følgelig heller ikke her. Ut fra gjennomgangen av de samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinstene ved fusjonen, har departementet, i likhet med tilsynet, kommet til at fusjonen ikke innebærer samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som overstiger tapet som følge av redusert konkurranse.

6.8 Avhjelpende tiltak

Partene har ikke fremmet forslag om avhjelpende tiltak.

6.9 Forholdet til andre hensyn enn konkurransehensyn - konkurranseloven § 21

Når det gjelder klagers anførsel knyttet til vektleggingen av andre hensyn enn konkurransehensyn, vil departementet vise til at dette er forhold som ikke berøres av konkurranseanalysen etter lovens § 16.

6.10 Forholdet til forbudet mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak - konkurranseloven § 10

I forbindelse med saksbehandlingen er det kommet opp spørsmål vedrørende organiseringen av Sør-Trøndelag Taxi og Trøndertaxi og et eventuelt forhold til forbudet mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak i konkurranseloven § 10.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet gjør oppmerksom på at dette ikke er vurdert nærmere i forbindelse med pågående fusjonssak. Konkurransetilsynet vil imidlertid kunne foreta en nærmere vurdering av eventuelle problemstillinger knyttet til forbudet i § 10.

7. KONKLUSJON OG VEDTAK

Departementet har vurdert den ikke gjennomførte fusjonen mellom Trøndertaxi og Sør-Trøndelag Taxi, og kommet til at fusjonen vil forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for drosjetransport i Sør-Trøndelag fylke. Ervervet gir ikke samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som kan oppveie for det samfunnsøkonomiske tapet som følger av at konkurransen i de berørte markedene svekkes ytterligere. Departementet finner derfor at fusjonen forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med konkurranselovens formål. På denne bakgrunn har departementet truffet følgende vedtak, jf. forvaltningsloven § 34:

Klagen på Konkurransetilsynets vedtak av 6. februar 2007 om å forby fusjonen mellom Trøndertaxi AS og Sør-Trøndelag Taxi AS, tas ikke til følge.

Med hilsen


Jan A Halvorsen (e.f.)
ekspedisjonssjef


Steinar Hauge
Avdelingsdirektør

Kopi: Konkurransetilsynet