

# Omlegging av Konkurransetilsynets regulering av drosjenæringen

Konkurransetilsynet  
23. oktober 1998

# Innholdsfortegnelse

	Side
<b>1. Redegjørelse for den nåværende prisreguleringen</b>	<b>1</b>
1.1 Prisreguleringens historie	1
1.2 Dagens maksimalprisforskrift	1
<b>2. Samferdselsmyndighetenes reguleringsoppgaver</b>	<b>2</b>
<b>3. Høringsbrevet om opphevelse av maksimalprisforskriften</b>	<b>3</b>
<b>4. Høringsinstansenes uttalelser</b>	<b>5</b>
4.1 Samferdselsmyndigheter	5
4.2 Rikstrygdeverket	10
4.3 Forbrukermyndigheter og -interesser	10
4.4 Drosjenæringen	11
<b>5. Konkurransetilsynets vurderinger</b>	<b>13</b>
5.1 Generell holdning til opphevelse av maksimalprisforskriften	13
5.2 Lojalitetsbåndene i drosjenæringen	13
5.3 Bopelsløyveargumentet	14
5.4 Prisargumentet	15
5.5 Andre forhold	15
5.6 Analyse av prisdannelsen i drosjetransportmarkedet	16
<b>6. Utforming av nytt reguleringsregime</b>	<b>18</b>
6.1 Dispensasjonsforskrift for prissamarbeid i drosjesentraler	18
6.2 Samferdselsmyndighetenes regulering	20
6.3 Avslutning	20
<b>Vedlegg: Økonomisk analyse av markedet for drosjetransport</b>	<b>22</b>

## 1 Redegjørelse for den nåværende prisreguleringen

I dette avsnittet gis det en kort redegjørelse for prisreguleringens historie, fra krigens dager til gjeldende maksimalprisforskrift.

### 1.1 Prisreguleringens historie

Daværende Prisdirektoratet iverksatte prisregulering av drosjenæringen ved kunngjøring av 17. oktober 1940. Kunngjøringen delegerte fullmakt til å fastsette takster til lokale kontrollnemnder og fylkesmenn, og var hjemlet i anordning om prisregulering av 12. september samme år. Ved kunngjøring av 10. juli 1944 fastsatte Prisdirektoratet for første gang sentrale prisforskrifter.

Etter krigen ble forskriftene hjemlet i provisorisk anordning om prisregulering av 8. mai 1945. I 1953 overtok prisloven som hjemmelsgrunnlag, inntil konkurranseloven ble vedtatt i 1994. I perioden fra 1953 til 1994 var det også med hjemmel i forskriften fastsatt en del lokale takster av de enkelte kontorer i Statens Pristilsyn, og det var i den perioden i en viss utstrekning ulike priser på drosjetjenester mellom forskjellige områder i landet.

I en kort periode på begynnelsen av 60-tallet eksisterte det dog ingen prisregulering for drosjetjenester. Prisdirektoratet opphevet prisbestemmelsene i kunngjøring nr. 9 av 27. mars 1961 med virkning fra 1. april samme år. Som en følge av dette fikk drosjebilsentralene 27. april 1961 dispensasjon fra det daværende forbud mot konkurransereguleringer av priser og avanser. Dispensasjonen gjelder fremdeles, og gir hver enkelt drosjebilsentral lov til å fastsette priser for drosjene som er tilknyttet sentralen. Ved kunngjøring nr. 31 av 9. desember 1961 ble næringen igjen underlagt prisregulering. Det ble da innført prisstopp for kjøring med drosjebil, før Prisdirektoratet fulgte opp med nye prisforskrifter 23. oktober 1962.

Fra 1. januar 1994 ble Prisdirektoratet erstattet av Konkurransetilsynet gjennom Stortingets vedtak av konkurranseloven (krll). Fra samme dato har prisreguleringen av drosjer vært hjemlet i krll § 3-10.

### 1.2 Dagens maksimalprisforskrift

Drosjenæringen er i dag den eneste transportnæring Konkurransetilsynet fortsatt regulerer prisene for.<sup>1</sup> Drosjetakstene er regulert ved et maksimalprissystem. Takstene består av to elementer; et startgrunnlag og en pris for kjørt distanse. Tid på døgnet og hvorvidt turen foretas helt eller delvis på utsiden av den såkalte sonen for nærtrafikk, innvirker på prisen på hver enkelt drosjetur. Nærtrafikksonens størrelse fastsettes av samferdselsmyndighetene, og er normalt av mindre utstrekning enn konsesjonsområdet de samme myndigheter har fastsatt. Retur av drosjen til stasjoningsstedet er inkludert i prisen. Forskriften gjelder for drosjetransport av inntil fire personer mot kontant betaling. Drosjesentralenes dispensasjon virker slik at hver enkelt sentral kan fastsette priser for sine medlemmer, men prisene kan ikke være høyere enn det maksimalprisforskriften fastsetter.

<sup>1</sup> I 1993 fastsatte Administrasjonsdepartementet forskrift om Prisutvalget for kjøtt, et utvalg med representanter for næringen og offentlige myndigheter. Konkurransetilsynet har ved forskrift pålagt Prisutvalget for kjøtt å fastsette maksimalpriser for enkelte vareslag, og godkjent kalkylesystemet som Prisutvalget skal legge til grunn ved beregning av maksimalprisene. Konkurransetilsynet har foreslått å oppheve maksimalprisforskriften for kjøtt, og departementet har sendt ut på høring et forslag om å nedlegge Prisutvalget.

I desember 1994 gjennomførte Konkurransetilsynet en betydelig forenkling av maksimalprissystemet. Det ble foretatt en utjevning av takstnivået mellom ulike deler av landet. (Dagens maksimalprisforskrift gjelder således hele landet.) Samtidig ble den skjønsmessige vurderingen av kostnadsutviklingen i næringen erstattet av en indeksbasert modell ved den årlige justeringen av takstene. Modellen baserer seg på vekter for ulike kostnadskomponenter som knyttes opp mot utviklingen i Statistisk Sentralbyrås konsumprisindeks og delindeksene for henholdsvis kjøp og drift og vedlikehold av egne transportmidler. I indeksmodellen er det også inntatt et såkalt effektivitetstrekk av den beregnede kostnadsutvikling. Effektivitetstrekket representerer den effektivisering Konkurransetilsynet anser man med rimelighet må kunne forvente i drosjenæringen, og har variert fra 25% av indeksendringen til null ved siste revisjon av forskriften.

Någjeldende forskrift er fastsatt 20. april 1998, der takstene ble justert på bakgrunn av utviklingen i ovennevnte indekser. Drosjenæringen, representert ved Norges Taxi-forbund, fremmet forslag til hvordan den totale rammen for påslag skulle tas ut i takstene for ulike typer kjøring. Forskriften følger vedlagt.

## 2 Samferdselsmyndighetenes reguleringsoppgaver

Samferdselsdepartementet har delegert tildeling av drosjeløyver etter samferdselsloven til landets fylkeskommuner. Dette medfører at det kan være noe ulik praksis fra fylkeskommune til fylkeskommune i utøvelsen av samferdselsmyndighetenes regulering innenfor drosjenæringen. Generelt vil antall løyver i et geografisk område bli fastsatt av lokale samferdselsmyndigheter etter en behovsprøving, der fylkeskommunene etter innspill fra kommunale myndigheter fastsetter antall drosjeløyver i en kommune. Disse løyvene tildeles deretter drosjesjåfører etter ansiennitet, og ansiennitet kan kun opparbeides som ansatt sjåfør hos en drosjeeier.

De lokale samferdselsmyndigheter gir også løyve til opprettelse av drosjesentraler, samt fastsetter grensene for det geografiske område hver enkelt sentral skal operere i. Drosjeløyver til hver enkelt drosjeeier gis ofte tilslutningsplikt til en sentral i de geografiske områder der sentral er etablert. Tidligere var ofte hver enkelt kommune et løyvedistrikt, men det blir stadig vanligere at hele fylker er løyvedistrikt. Dette betyr at en i økende grad ser at både drosjesentraler og drosjer i et fylke kan ta oppdrag i hele fylket, og ikke kun i den kommune der sentralen eller drosjen er hjemmehørende.

I geografiske områder der kjøregrunnlaget for drosjer er så vidt lite at det ikke er grunnlag for å danne en drosjesentral, gis såkalt bopelsløyve til drosjeeierne. Bopelsløyvehavere opererer med utgangspunkt i det distrikt de blir tildelt gjennom løyvet, og pålegges således ikke tilslutningsplikt til noen sentral.

I utgangspunktet må hver enkelt drosjebil ha eget løyve. Det vil si at en drosjeeier er en som eier en bil og har fått ett ordinært eller reserve drosjeløyve. Drosjeeieren kan i tillegg ha en reservebil uten løyve som kun skal brukes i kortere perioder når den ordinære bilen er til reparasjon, vedlikehold og lignende. En drosjeeier med ordinært løyve kan også besitte et reserveløyve, men det normale er at reserveløyve tildeles en som ikke har et ordinært løyve. I utgangspunktet vil et reserveløyve innebære mindre kjøring enn et ordinært løyve, eksempelvis vil reserveløyver kun bli tildelt kjøring i helgene. I de områder der det er etablert sentral, er det sentralene som setter opp kjøreplan for samtlige løyver tilknyttet sentralen. Her inngår også reserveløyvene, som

settes inn ved særskilt høy etterspørsel etter drosjetjenester. I enkelte områder av landet kan drosjer med reserveløyver få tilnærmet like mye kjøring som de ordinære løyvene.

En drosjebestyrer er en person som opererer en annen drosjeeiers løyve. Bestyreren kan være drosjeeier, men det stilles som hovedregel ikke krav om det. Antall løyver en bestyrer kan bestyre varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune, men det normale er maksimalt tre løyver (inkludert eventuelt eget løyve).

I tillegg til å ha ansvaret for løyveordningen fastsetter fylkeskommunene en såkalt sone for nærtrafikk for drosjekjøring. Denne sonen kan enten være geografisk avgrenset eller bli fastsatt som en turlengdeavhengig sone. I Konkurransetilsynets maksimalprisforskrift fastsettes så takster for kjøring i og utenfor nærtrafikksone. Dersom fylkeskommunene endrer sonestørrelsen, herunder går over fra en geografisk til en turlengdeavhengig soneavgrensning, vil dette også få betydning for prisen på en gitt drosjetur uten at Konkurransetilsynet endrer takstene i maksimalprisforskriften.

Næringsutøverne i drosjemarkedet står på denne bakgrunn overfor to reguleringsmyndigheter. På den ene siden regulerer de lokale samferdselsmyndigheter antall drosjeløyver, antall drosjesentraler og eventuell tilslutningsplikt til sentralene, samt hver enkelt drosjeløyvehavers geografiske virkeområde. Denne ordningen medfører at etableringen i næringen er regulert av lokale samferdselsmyndigheter, samt at tilbudssiden i drosjemarkedet tillates å samarbeide gjennom sentralvirksomhet.

På den andre siden vil aktørene innenfor drosjemarkedet måtte forholde seg til konkurranselovens bestemmelser om slikt samarbeid, herunder forbudet mot å samarbeide om priser. Konkurransetilsynet (daværende Prisdirektoratet) ga i 1961 drosjesentralene dispensasjon fra forbudet mot prissamarbeid, slik at sentralene kan fastsette priser for sine medlemmer. Som det er redegjort for i avsnitt 1 ovenfor, fastsetter dessuten Konkurransetilsynet i dag maksimalpriser for kjøring med drosjebil. Disse maksimalprisene setter en øvre grense for hvilken pris en sentral kan fastsette for sine medlemmer. I praksis er det Konkurransetilsynets maksimalpris som er gjeldende pris i markedet, og det er få sentraler som har fastsatt bindende (og lavere) priser for sine medlemmer.

### 3 Høringsbrevet om opphevelse av maksimalprisforskriften

Konkurransetilsynet varslet i brev av 8. juni 1998 at tilsynet vurderer å oppheve maksimalprisforskriften for kjøring med drosjebil. Nedenfor gjengis tilsynets vurderinger slik de fremkom i høringsbrevet.

Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Fastsettelse av priser gjennom en prisregulering er heftet med ikke ubetydelige problemer, der det vil herske usikkerhet i tilknytning til både beregningsmåte og fastsettelse av hva som er riktig pris for en vare eller en tjeneste. Videre gir prisregulering en rigid og lite fleksibel prissetting. Dagens regulering av drosjenæringen er ikke noe unntak i så måte. Konkurransetilsynets erfaring med prisreguleringen viser at reguleringen ikke medfører samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som berettiger fortsatt regulering.

Virksom konkurranse vil generelt medføre at den pris som dannes i et marked er et resultat av samspillet mellom etterspørsel og tilbud av den aktuelle vare eller tjeneste. En pris som fremkommer som et resultat av en slik markeds mekanisme vil i de fleste tilfeller gi en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser enn en pris som blir fastsatt gjennom en maksimalprisregulering.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning spiller drosjesentralene en viktig effektiviserende rolle i drosjenæringen, blant annet gjennom utvikling og drift av trafikkdirigerings-systemer og som mottaker og formidler av transportordrer fra kunder. Dette medfører etter tilsynets vurdering at det kan være hensiktsmessig for drosjenæringen å organisere seg med en eller flere drosjesentraler i de ulike geografiske områder der det er trafikkgrunnlag for flere enn et fåtall drosjer, uavhengig av hvorvidt prisnivået på tjenestene næringen yter fastsettes av myndighetene eller av aktørene i næringen selv. Dersom Konkurransetilsynet opphever maksimalprisforskriften, vil hver enkelt drosjesentral i teorien kunne opptre som et kartell og fastsette tilnærmet monopolistiske priser. Tilsynet er imidlertid av den oppfatning at lokale drosjekartell ikke vil være særlig stabile, men tvert imot invitere til etablering av konkurrerende sentraler innenfor det eksisterende samlede antall bevillinger. Dette begrunnes nærmere nedenfor. En eventuell kapasitetsbegrensning i næringen som følge av bevillingssystemet kan for øvrig også føre til at kartellpriser ikke avviker særlig fra de prisene som er samfunnsøkonomisk optimale.

Drosjesentralene i Norge har siden 27. mars 1961 hatt dispensasjon til å fastsette priser for kjøring med drosjebil for drosjene som er tilknyttet sentralen, jf ovenfor. Drosjesentralene kan i dag ikke sette høyere priser enn de som er fastsatt i maksimalprisforskriften. Det vil være i strid med konkurranselovens forbudsbestemmelser dersom andre enn en drosjesentral fastsetter eller søker å påvirke prisfastsettelsen for sentralens medlemmer.

Konkurransetilsynet vurderer å ta ovennevnte dispensasjon opp til revisjon med sikte på å gi sentralene dispensasjon fra konkurranselovens forbudsbestemmelser, slik at hver enkelt sentral kan fastsette maksimalpriser for drosjene som er tilknyttet sentralen. Dette medfører, som med Konkurransetilsynets maksimalprisforskrift, at hver enkelt drosje fritt skal kunne ta lavere pris enn den pris som er fastsatt av sentralen. Drosjesentraler som fastsetter en høy pris vil samtidig påvirke kapasitetsutnyttelsen til sine medlemmer ved at enkelte drosjer vil stå uten oppdrag i stedet for å bli kjørt. Dersom den markedsmessige prisfastsettelsen skal være lønnsom for alle drosjesjåførene tilknyttet sentralen, fordres det at sentralen ved en slik høy fastsatt pris kan omfordele fortjeneste mellom dem som kjører og dem som ikke kjører. Etter tilsynets oppfatning vil det i et slikt kartell være sterke insentiver for deltakerne til å bryte ut og sette lavere priser.

På denne bakgrunn mener Konkurransetilsynet at en markedsmessig prisfastsettelse i drosjenæringen i større grad enn dagens prisregulering vil virke konkurranseskjerpende og bidra til å avstemme forholdet mellom tilbud og etterspørsel. En vil således kunne få en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. En viktig forutsetning for at en slik prismekanisme skal fungere effektivt, er at både tilbydere og etterspørrere i markedet blir tilstrekkelig informert om endringene i rammebetingelsene. Konkurransetilsynet vil derfor parallelt med en eventuell oppheving av maksimalprisforskriften vurdere særskilte prisopplysnings- og informasjonstiltak rettet både mot drosjeeiere og kunder. Drosjeeierne vil kunne fastsette egen pris lavere enn den av sentralen fastsatte maksimalpris, og kundene vil bli gjort oppmerksom på at prisene vil kunne variere fra sted til sted og mellom ulike drosjer tilknyttet samme sentral. Dette gir etter Konkurransetilsynets oppfatning et grunnlag for utvikling av markedsfastsatte priser i drosjenæringen.

Konkurransetilsynet har tidligere ansett friere etablering i drosjenæringen som et vilkår for å avvike prisforskriften. Tilsynet har nå etter en ny vurdering basert på de erfaringer som er vunnet gjennom noen år med maksimalprisregulering, funnet det effektivitetsmessig riktig å avvike prisreguleringen selv om etableringsadgangen fortsatt er regulert av samferdselsmyndighetene.

## 4 Høringsinstansenes uttalelser

Nedenfor gis en kortfattet oppsummering av uttalelsene tilsynet har mottatt fra høringsinstansene i saken. Uttalelsene er kategorisert slik at like instansers synspunkter kan ses i sammenheng.

### 4.1 Samferdselsmyndigheter

Samferdselsdepartementets uttalelse gjennomgås først, deretter uttalelsene fra fylkeskommunenes samferdselsetater.

#### *Samferdselsdepartementet*

Departementet deler tilsynets generelle syn om konkurranse og effektiv ressursbruk, samt problemene vedrørende prisregulering av en næring. Departementet mener likevel at det ikke bør gis fri prissetting i drosjenæringen så lenge det eksisterer et etableringsmonopol.

Departementet er av den oppfatning at drosjenæringen også i dag vil kunne konkurrere på pris, ettersom forskriften kun setter maksimalpriser. Etter departementets oppfatning viser mangel på slik priskonkurranse i dag at grunnlaget for konkurranse dersom prisforskriften oppheves ikke er tilstrekkelig, spesielt i områder med få drosjer tilknyttet en sentral eller der det kun er bopelsløyver. Departementet anser fri prissetting uten fri etablering som uheldig.

Departementet påpeker at et viktig forhold ved behovsprøvingen av drosjeløyver er å sikre løyvehaverne et rimelig inntektsnivå, hvilket i praksis innebærer en aksept av en viss underkapasitet i forhold til det en eventuell markedsløsning ville gitt.

Departementet forventer en relativt betydelig prisøkning dersom forskriften oppheves, særlig for forbrukerkjøpene av drosjetjenester, og derved større utgifter for det offentlige ved kjøp av slike tjenester. Det vises i denne sammenheng til at det offentlige står for en vesentlig del av drosjenes omsetning, særlig i de mer grisgrendte strøk.

Etter departementets vurdering bør spørsmålet om opphevelse av forskriften først bli vurdert etter at en har foretatt en vurdering av konkurransemessige virkninger av at det er etablert flere sentraler i samme distrikt. Departementet foreslår således en forsøksordning der forskriften oppheves i distrikt(er) der det allerede er etablert flere sentraler før en eventuelt opphever forskriften i landet forøvrig.

#### *Østfold fylkeskommune*

Østfold mener prinsipielt at prisfastsettelsen på transporttjenester bør skje gjennom de ordinære markedsmekanismer. Østfold fylke har siden 1. januar 1996 vært ett løyveområde, og erfaringene så langt viser at sentralene kun i begrenset grad konkurrerer med hverandre. Det har ikke vært nyetablering av sentraler etter at løyvegrensene i fylket ble opphevet. Østfold mener dette kan skyldes at terskelen for etablering av sentral er for høy, både i forhold til myndighetenes krav og de kostnader som kreves for å etablere en drosjesentral.

Østfold er av den oppfatning at en opphevelse av maksimalprisforskriften ikke vil bidra til større konkurranse i drosjenæringen. Østfold mener videre at det ikke vil være riktig at en næring som i stor grad opererer beskyttet innenfor et behovsprøvd løyvesystem skal gis tillatelse til å fastsette egne priser. Først dersom en friere etable-

ring innenfor drosjenæringen innføres, vil det være naturlig at utøverne også fastsetter prisene på drosjetjenester.

#### *Oslo kommune<sup>2</sup>*

Byrådet i Oslo deler tilsynets syn om at en markedsmessig prisfastsettelse i drosjenæringen vil virke konkurranseskjerpene i større grad enn dagens maksimalprisregulering, og derigjennom bidra til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Bystyret i Oslo fattet allerede i 1989 vedtak om økt konkurranse i drosjenæringen, og forholdene er nå lagt til rette for dette gjennom felles kjøreområde i Oslo og Akershus og opprettelse av to nye sentraler i Oslo (etablering vil finne sted av to nye aktører, henholdsvis Norgestaxi AS og Dør-til-Dør AS, i løpet av 1998). Byrådet anbefaler bystyret å støtte forslaget fra Konkurransetilsynet.

Etter byrådets oppfatning bør imidlertid ikke prisreguleringen oppheves uten at man samtidig innfører reell konkurranse mellom flere sentraler, slik Oslo nå har gjort. Byrådet legger vekt på at det nye systemet må være forutsigbart for brukerne ved at drosjer tilknyttet samme sentral må kunne praktisere samme priser og prissystem. Videre er byrådet av den oppfatning at en opphevelse av prisforskriften vil kunne føre til at den enkelte sentral vil være mer villig til å inngå prisavtaler med storkunder og det offentlige.

#### *Hedmark fylkeskommune*

Tilsynets forslag støttes ikke. Hedmark er et fylke med spredt bebyggelse og store avstander, noe som innebærer at de fleste sentraler er små. Det er mange bostedsløyevehavere, der 90%-95% er kjøring for det offentlige. Videre mener Hedmark at inntjeningen i næringen i dag er slik at det kun vil være rom for en prisøkning dersom maksimalprisforskriften oppheves, noe som vil føre til at det offentlige vil måtte vurdere alternative transportører i forbindelse med syketransport. Dette medfører at mange drosjer vil miste sitt eksistensgrunnlag, slik at store befolkningsgrupper i distriktene vil bli uten et godt drosjetilbud (for private oppdrag).

#### *Oppland fylkeskommune*

Det uttrykkes enighet om de prinsipielle vurderinger om prisregulering og konkurranse, men Oppland anser ikke dette gjeldende eller praktisk mulig innenfor drosjenæringen. Dette begrunnes med få store sentraler og mange bopelsløyver der trafikkgrunnlaget er for lite for etablering av konkurranse.

Det pekes på at fylkeskommunen likevel kan stimulere til økt konkurranse ved å øke løyveantallet, men det fryktes da forringelse av kvaliteten på tilbudet med de krav som i dag stilles til løyvehaverne.

Videre mener Oppland at det offentlige som en stor kjøper av drosjetjenester (i enkelte områder står Rikstrygdeverket for 80%-90% av omsetningen) vil ha problemer med å presse priser som følge av mangel på tilbydere.

Oppland er av den oppfatning at konkurranse vil kunne etableres i større byer og konsentrasjoner av mindre tettsteder. Forholdene for drosjenæringen i Oppland er dog slik at fylkeskommunen forventer høyere kostnader både for enkeltkunder og det offentlige, og Oppland mener derfor at en forutsetning for opphevelse av prisregule-

<sup>2</sup> Uttalelsen er byrådets innstilling i saken. Innstillingen ble behandlet i bystyret 21. oktober 1998, der bystyret besluttet å utsette et endelig vedtak i saken. Bystyrets vedtak vil bli sendt Konkurransetilsynet når det foreligger.

ringen er at næringen blir helt deregulert samtidig som det stilles faglige og økonomiske krav til etablering av drosjevirksomhet.

#### *Buskerud fylkeskommune*

Buskerud Fylkeskommune uttrykker forundring over at tilsynet har fremmet forslag om å oppheve maksimalprisforskriften for drosjetransport. Buskerud skriver at «...etter økonomisk teori og praksis må det eksistere full konkurranse i et marked for at markedsmekanismene skal fastsette markedspriser. I Buskerud finnes det ingen konkurranse eller trussel om nye konkurrenter.» Det antas derfor at prisene blir satt monopolistisk uten regulering.

Etter Buskeruds oppfatning vil lokale drosjekartell være stabile, fordi lojalitet i næringen vil medføre at løyvehavere ønsker å forbli i den sentralen de er selv om det åpnes for muligheter til å etablere konkurrerende sentraler. Tilsynets påstand om ustabilitet vil i beste fall bare gjelde de store byene.

Det er et stort antall bopelsløyver i fylket, og Buskerud anfører at slike enkeltstående bedrifter eksisterer fordi det ikke er grunnlag for å organisere seg med andre i en sentral. Disse drosjene dekker ofte områder med begrenset befolkningstetthet, der grunnlaget for konkurranse synes svakt. Buskerud mener at tilsynets vurderinger ikke tar tilstrekkelig hensyn til disse drosjeløyvene.

#### *Vestfold fylkeskommune*

Vestfold er enig med tilsynet i at prisregulering av drosjenæringen er beheftet med betydelige problemer, og at det kan være gunstig å oppheve maksimalprisforskriften. Vestfold er dog av den oppfatning at reell priskonkurranse i drosjenæringen trolig ikke vil bli resultatet av en opphevelse av prisreguleringen så lenge etableringsadgangen er regulert. Vestfold stiller seg således negativ til tilsynets forslag.

Vestfold mener at konkurransen mellom sentraler i fylket er kommet for kort til at en pris fastsatt etter markedsmekanismer skal kunne gi en mer effektiv ressursutnyttelse og priskonkurranse. De fleste sentraler betjener kun sitt (tidligere) primærområde, selv om hele fylket nå er et løyvedistrikt. En opphevelse av forskriften vil således kunne medføre uheldige konsekvenser for det offentlige, ettersom dette i verste fall vil føre til høyere priser på drosjetjenester.

Som en følge av dagens pressede situasjon i drosjemarkedet er Vestfold videre av den oppfatning at ingen drosjer vil stå uten oppdrag dersom prisene øker. Få biler står stille til enhver tid, og drosjeeierne har således små incentiver til å bryte ut fra den sentralen de er medlem i. Dette er fordi det i mange tilfeller kan virke som om løyvetaket er satt for lavt ved flere av de store drosjesentralene. Videre anfører Vestfold at det kan være vanskelig å etablere nye sentraler fordi fylkeskommunen har satt et minimumsantall på 7 løyvehavere for at løyve til sentral skal gis. Dette vanskeligjøres ytterligere ved at løyver til sentraler skal godkjennes i Hovedutvalg for samferdsel, som avslo siste søknad om slik konsesjon.

#### *Telemark fylkeskommune*

Administrasjonen i fylket oppfatter tilsynets forslag som et forsøk på å innføre konkurranse på en annen måte enn ved fri etablering, slik at tilsynet i fremtiden slipper å fastsette maksimalpriser. Tilsynets konkurransemessige vurderinger av virkningen av opphevelse av forskriften antas ikke å få virkning i fylket. I tillegg vil eventuelle for-

skjellige priser mellom ulike drosjer kunne skape problemer rent avregnings- og oppgjørmessig vedrørende syketransport for det offentliges regning.

Ved politisk behandling av saken fikk imidlertid tilsynets vurderinger og forslag støtte av et knapt flertall.

#### *Aust-Agder fylkeskommune*

Aust-Agder er i prinsippet positiv til en opphevelse av prisreguleringen dersom også behovsreguleringen oppheves slik at tilbud og etterspørsel fritt kan fastsette prisene. Antallet drosjer bør da reguleres gjennom en normal markedstilpasning ved en overgang til en kvalifikasjonsbasert løyveordning. Som følge av drosjenes monopolposisjon i dag, er Aust-Agder skeptisk til en opphevelse av prisforskriften.

Aust-Agder mener at en forutsetning for konkurranse mellom sentraler er at disse splittes opp (blir mindre i de største tettstedene), eller at de geografiske forholdene ellers ligger til rette for konkurranse.

#### *Vest-Agder fylkeskommune*

I Vest-Agder er det etablert konkurrerende sentraler, og fylkeskommunen har erfart at det offentlige i sine innkjøp av drosjetjenester av den grunn har fått vesentlig billigere tjenester. Bakgrunnen for dette er de muligheter konkurranse har skapt for utlysning av anbud ved kjøp av drosjetjenester. På bakgrunn av de erfaringer Vest-Agder har med konkurranse i drosjenæringen, anser de det som en fordel for brukerne av drosjetjenester at forskriften oppheves. Dette vil gi kundene større muligheter til å forhandle om transporttjenester, og derved mulighet til å oppnå en riktigere pris. Videre antar Vest-Agder fylkeskommune at drosjesentralenes mulighet til å fastsette maksimalpriser også bør gjelde for bopelsløyvene i distriktene.

Vest-Agder er av den oppfatning at opphevelse av prisforskriften også bør føre til at behovsprøvingen oppheves, og at det innføres en kvalifikasjonsbasert løyveordning.

#### *Rogaland fylkeskommune*

Rogaland er uenig i tilsynets vurderinger rundt ustabilitet av lokale drosjekarteller innenfor det eksisterende antall bevillinger, spesielt ettersom det er fylkeskommunen som avgjør hvorvidt det skal gis tillatelse til etablering av nye sentraler. Det hevdes således at det ikke er markedet som utløser etablering av nye sentraler.

En ensidig opphevelse av maksimalprisforskriften uten liberalisering av tilbudssiden anses som uheldig.

#### *Sogn og Fjordane fylkeskommune*

Sogn og Fjordane mener at en form for prisregulering bør opprettholdes. Dette begrunnes med utgangspunkt i spredt bosetningsmønster og derav manglende grunnlag for virksom konkurranse. Videre mener Sogn og Fjordane at en alternativt til dagens ordning bør vurdere å overføre prisreguleringen til Samferdselsdepartementet.

Sogn og Fjordane forventer en viss prisøkning og et press i retning av å oppheve behovsvurderingen for å få fri etablering og sterkere konkurranse. Sogn og Fjordane anser dette som uheldig, og mener at publikums kjennskap til lokale drosjer samt drosjenes «sosiale funksjon i nærmiljøet» (spesifiseres ikke nærmere) er viktigere enn en «krig» mellom drosjene for å kapre kunder.

Sogn og Fjordane mener at behovsregulering og prisregulering er to sider av samme sak, og derfor bør enten begge ordninger opprettholdes eller begge oppheves.

#### *Møre og Romsdal fylkeskommune*

Det pekes på at dagens maksimalprisforskrift innebærer fri prissetting vedrørende kredittkjøring og kjøring med maxitaxi med over fire personer.

Det fremheves at drosjenæringen i en viss forstand er i konkurranse med andre transportformer/-midler, og at næringsutøvere er underlagt prisopplysningsplikt. Møre og Romsdal fylkeskommune forventer en viss prisøkning dersom forskriften oppheves, og at prisøkningen til en viss grad vil ha sammenheng med hvorvidt behovsprøvingen opprettholdes. Det anføres også at en fortsatt prisregulering vil dempe faren for overetablering i næringen.

Møre og Romsdal mener at en oppheving av maksimalprisforskriften vil kunne gi store prisvariasjoner på samme strekninger, og dette vil i første rekke gå utover kjøring i utkantstrøkene. Resultatet vil også kunne bli dyrere drosjetjenester for det offentlige. Samlet sett vurderes det slik at forskriften bør opprettholdes.

#### *Sør-Trøndelag fylkeskommune*

Sør-Trøndelag mener at fylkeskommunen har virkemidler innenfor dagens regelverk til å sørge for en lettere etablering av både drosjesentraler og drosjeeiere, og derved bidra til konkurranse på drosjemarkedet. I praksis blir løyveantallet vurdert opp mot behovet for drosjer, slik at eksisterende løyvehavere har en beskyttelse mot å få sitt inntektsgrunnlag undergravd.

Lojaliteten innad i næringen trekkes frem som et konkurransemessig problem, og Sør-Trøndelag mener at dette vil virke til å stabilisere drosjekarteller. Det uttrykkes skepsis til tilsynets vurderinger om ustabile karteller, særlig så lenge løyveantallet er begrenset. Dersom konkurransen i drosjemarkedet skal kunne fungere, mener Sør-Trøndelag at drosjemarkedet må dereguleres totalt eller at fylkeskommunene i mye større grad enn i dag må gi tillatelse til etablering av flere drosjesentraler og drosjeløyver.

Sør-Trøndelag går imot opphevelse av prisforskriften dersom spørsmålet om friere etablering ikke ses i sammenheng med slik opphevelse.

#### *Nordland fylkeskommune*

Basert på den kjennskap fylkeskommunen har til drosjenæringen i fylket, både hva gjelder struktur og indre samhold, stiller Nordland seg tvilende til drosjekartellers eventuelle ustabilitet. I større byer vil det dog kunne være grunnlag for å etablere konkurrerende sentraler.

Nordland mener at maksimalprisforskriften må opprettholdes, i det minste så lenge etableringsadgangen er så sterkt regulert som i dag.

#### *Troms fylkeskommune*

Troms mener det er viktig at prisene ikke stiger, og finner her støtte i Næringslovutvalgets utredning i 1995. Næringslovutvalget foreslo å oppheve all regulering av drosjenæringen, delvis på bakgrunn av at næringens beskyttede posisjon resulterte i et høyt kostnadsnivå og unormalt høye inntekter i deler av bransjen.

I forbindelse med høringsrunden vedrørende Næringslovutvalgets forslag uttrykte Troms at det er på høy tid med endringer i drosjenæringen og at det må ses positivt på at det kan etableres friere konkurranse i næringen. Troms støttet den gang en de-regulering av behovsprøvingen, og fortsatt opprettholdelse av prisreguleringen.

Troms tror ikke at tilsynets forslag vil hindre høyere priser på drosjetjenester så lenge næringen er behovsregulert og i en tilnærmet monopolstilling. Videre mener Troms at prisene trolig vil stige også dersom annen regulering enn prisreguleringen oppheves. I denne forbindelse anføres det at drosjer som tilhører samme sentral neppe vil konkurrere med hverandre på pris – hvorfor skulle de det så lenge det er arbeid nok til alle, og de gjør det jo ikke i dag selv om det er muligheter for det. Drosjeeiernes lojalitet til den sentral de er medlem i (og eier i) trekkes frem som et konkurransemessig problemområde.

Etter en samlet vurdering mener Troms at oppheving av prisforskriften medfører høyere priser, og Troms stiller seg derfor negativ til tilsynets forslag.

#### *Finnmark fylkeskommune*

Finnmark anfører at drosjene i fylket som en følge av fylkets bosetningsmønster, utfører mye av den persontransport som i andre fylker foretas av andre former for kollektivtrafikk. Finnmark mener at det er uheldig at den viktigste kollektive persontransport i fylket (drosje) ikke vil ha en takstfastsettelse som kontrolleres eller godkjennes av offentlige myndigheter slik det gjøres med prisene på annen kollektivtransport.

Finnmark anbefaler at maksimalprisforskriften ikke oppheves før behovsvurderingen av antall drosjeløyver innenfor et distrikt endres eller oppheves.

## **4.2 Rikstrygdeverket**

Rikstrygdeverket (RTV) er av den oppfatning at en opphevelse av prisforskriften alene ikke vil medføre skjerpet konkurranse i drosjenæringen, men tvert imot at en opphevelse av prisforskriften uten at det samtidig åpnes for fri etablering vil virke prisdrivende.

Trygdeetaten opplever stor grad av lojalitet i drosjenæringen og en økende tendens til større samarbeid internt i næringen, der enkelte drosjeeiere ikke vil inngå kontrakter på tvers av drosjesentralenes vedtekter og prisfastsettelse. RTV mener at en fri prisfastsettelse vil medføre incentiv til ytterligere økt samarbeid i næringen. Med den monopolstilling næringen har i dag, vil dette medføre økte kostnader for det offentlige dersom ikke andre aktører som driver tilsvarende virksomhet kommer på banen. RTV mener således at en opphevelse av prisforskriften bør foretas i sammenheng med at det innføres fri etableringsrett i næringen.

Videre vil trygdekontorenes kontroll med enkeltregninger bli vesentlig mer arbeidskrevende dersom hver enkelt drosje skal kunne ta ulike priser.

## **4.3 Forbrukermyndigheter og -interesser**

### *Forbrukerrådet*

Forbrukerrådet er prinsipielt enig i tilsynets vurderinger om at forbrukerne er tjent med konkurranse i de fleste markeder. Drosjemarkedet er imidlertid etter Forbrukerrådets mening ikke av en slik karakter at vanlige konkurransemessige prinsipper vil

fungere. Ønsket om øyeblikkelig behovstilfredsstillelse er stort ved bestilling og kjøp av drosjetjenester, og det er sjelden aktuelt å ta drosje en annen gang enn akkurat da.

Forbrukerrådet antar at en opphevelse av prisforskriften vil medføre generelt høyere takster, større variasjon i prisene over døgnet og ulik prisstruktur fra sentral til sentral. Forbrukerrådet anser det som lite trolig at priskonkurransen vil virke til forbrukernes fordel. I tillegg mener Forbrukerrådet at hele situasjonen rundt fri prisfastsettelse vil skape utrygghet og frykt for å bli lurt eller dårlig behandlet. Forbrukerrådet går på denne bakgrunn imot opphevelse av maksimalprisforskriften.

#### *Transportbrukernes Fellesorganisasjon*

Transportbrukernes Fellesorganisasjon er i all hovedsak enig i tilsynets vurderinger og konklusjon, og mener at prisforskriften kan oppheves uten vesentlige skadevirkninger. Videre synes det hensiktsmessig at drosjesentralene fastsetter maksimalpriser for drosjene tilknyttet sentralen.

Med bakgrunn i den relativt svake konkurransen som er i drosjemarkedet, ser Transportbrukernes Fellesorganisasjon det som ønskelig at drosjesentralene får en meldepikt vedrørende sin prisfastsettelse.

#### **4.4 Drosjenæringen**

Nedenfor gjennomgås først Norges Taxiforbunds uttalelse, deretter kommentarene fra de drosjesentraler som har svart på høringen.

##### *Norges Taxiforbund (NT)*

NT stiller seg positiv til oppheving av prisreguleringen. NT antar at dette vil medføre en markedsorientert prisfastsettelse for sentralene, der man vil ta hensyn til både prisfølsomhet i ulike markedssegmenter og konkurransen i persontransportmarkedet generelt.

NT er videre enig i at prisreguleringen kan oppheves uten at behovsprøvingen fjernes. Muligheten for etablering av konkurrerende sentraler er til stede i gjeldende samferdselslov, og denne hjemmelen benyttes i økende grad.

NT mener likevel at flere detaljer må avklares ved en eventuell opphevelse av forskriften, særlig knyttet til hvem som skal ha myndighet til å fastsette takster. NT mener at takstene må fastsettes av hver enkelt sentral, og direkte av løyvehaver der sentral ikke finnes. NT stiller seg negativ til tilsynets forslag om at hver enkelt sentral kun skal kunne fastsette maksimalpriser, og ikke bindende priser, for sine medlemmer. Maksimalpriser (ikke-bindende prisfastsettelse) fra sentralene ville være å undergrave sentralenes funksjon og instruksjonsmyndighet i forhold til samferdselsloven, samt medføre en begrensning i sentralenes mulighet til å utnytte de investeringer som ligger i teknologien. NT ser også store problemer knyttet til prisopplysning, markedsføring og klagebehandling dersom den enkelte drosje skal kunne ha egne regulativ som avviker fra sentralens takstregulativ.

I drosjenæringen finnes det også innvendinger mot opphevelse av forskriften fra de som har bopelsløyver eller driver sin virksomhet hovedsakelig som kjøring for det offentlige. På dette området mener NT at sammenslutninger, selskaper og kjørekontorer som næringen eier må sidestilles med sentraler, slik at disse vil kunne forestå prisforhandlinger med det offentlige (RTV, fylker og kommuner) vedrørende syke-transport og annen offentlig betalt transport. NT mener en slik sidestilling vil hindre en situasjon med kjøpermonopol, hvor det offentlige kan diktere priser og vilkår

overfor den enkelte småbedrift. NT mener således at spørsmål omkring fellesselskaper og mulige selskapsdannelser som dekker et større geografisk område, og disse selskaperens muligheter for å delta i prisfastsettelsen, trenger en nærmere avklaring før en opphever prisreguleringen.

NT er videre enig i at informasjons- og prisopplysningsvirksomheten ved en eventuell opphevelse av prisforskriften er viktig. Forbundet ønsker aktivt å medvirke i et slikt informasjonsopplegg.

NT sier avslutningsvis at dersom det kommer så sterke innvendinger mot opphevelse av forskriften at den likevel ikke oppheves, ønsker forbundet at prismyndigheten overføres til Samferdselsdepartementet. Dette begrunnes med muligheten til å se reguleringene av næringen i sammenheng, herunder den betydning løyvepolitikk, so-neavgrensninger og takstregulering har for hverandre.

#### *Oslo Taxi*

Oslo Taxi har behandlet saken i samarbeid med NT avdeling Oslo. Tilsynets forslag om opphevelse av prisforskriften støttes. Oslo Taxi mener at det må være den enkelte formidlingssentral som fastsetter og er ansvarlig for prisene, slik at kundenes behov for forutsigbare priser ivaretas. Oslo Taxi er av den oppfatning at dersom hver enkelt drosje selv skal kunne fastsette priser, vil næringen igjen få et innslag av svart kjøring ved at taksameterer ikke benyttes. Oslo Taxi mener at det beste er at sentralen fastsetter tidsdifferensierte priser i henhold til markedet. Oslo Taxi mener også at sentralene bør ha meldeplikt vedrørende sine takster.

#### *Tromsø Taxi*

Med bakgrunn i at drosjenæringen selv har fastsatt priser for kjøring med maxitaxi (over fire personer), mener Tromsø Taxi at de har gode erfaringer med egen prisfastsetting. Tilsynets forslag om opphevelse av forskriften støttes. Tromsø Taxi ønsker at det innføres en meldeplikt vedrørende takster og gitte tidspunkter på året for endring av takster fastsatt av sentralene, ettersom dette vil kunne bidra til å tilfredsstille kundens ønske om forutsigbare (maksimal)priser.

Tromsø Taxi har ingen prinsipielle motforestillinger mot at drosjene skal kunne ta lavere pris enn den maksimalpris sentralene fastsetter, særlig ettersom dette også til en viss grad praktiseres i dag. Det gjøres likevel oppmerksom på at det forutsettes et samspill med ligningsmyndighetene på området, ettersom disse tar utgangspunkt i maksimaltakstene når drosjeeiere lignes.

Tromsø Taxi retter også søkelyset mot Troms Taxi, et fylkesselskap som forestår (organiserer) det meste av kjøringen for det offentlige. Tromsø Taxi ønsker at dette selskapet bør få status som sentral i en ny dispensasjon til sentralene, slik at selskapet også i fremtiden skal kunne ta oppdrag for det offentlige på vegne av drosjenæringen i fylket.

#### *Bergen Taxi*

Bergen Taxi mener at dagens prisregulering har klare fordeler for kundene ved at takstene er ensartede og forutsigbare, og det er lite behov for prisopplysningstiltak. Videre er Bergen Taxi enig i at dagens prisregulering er rigid og lite fleksibel, men anser dette i hovedsak å bero på tilsynets stramme prisregulering. Bergen Taxi mener at maksimalprisene er holdt så lavt at det ikke finnes rom for å differensiere priser i

forhold til etterspørselsvariasjoner. Dette «problemet» løses best ved at tilsynet fastsetter maksimalprisene på et «riktig nivå».

Bergen Taxi er av den oppfatning at en opphevelse av prisforskriften vil medføre at behovsreguleringen og etableringskontrollen i næringen også oppheves. Bergen Taxi finner ikke grunnlag for at en slik deregulering medfører positive virkninger for samfunnets ressursutnyttelse.

Bergen Taxi stiller seg således negativ til tilsynets forslag, og mener at en heller bør videreføre en prisregulering der næringens begrunnede søknader om takstøkninger imøtekommes.

## 5 Konkurransetilsynets vurderinger

I dette avsnittet gjør Konkurransetilsynet først rede for tilsynets vurderinger av de argumenter høringsinstansene har fremmet. Tilsynet legger særlig vekt på å påpeke hvilke argumenter en slutter seg til, hvilke argumenter tilsynet er uenig i og hvilke argumenter tilsynet anser som lite relevante i en konkurransemessig vurdering. Til slutt i avsnittet redegjøres det for tilsynets vurderinger av hvorvidt maksimalprisreguleringen legger til rette for en samfunnsøkonomisk effektiv markedssituasjon i drosjenæringen.

### 5.1 Generell holdning til opphevelse av maksimalprisforskriften

Flere av høringsinstansene synes å mene at det er på tide med endringer i det eksisterende regelverk som danner rammevilkår for drosjenæringen, dog uttrykker majoriteten av uttalelsene en skepsis til ensidig opphevelse av maksimalprisforskriften. Et mindretall av høringsinstansene stiller seg positive til tilsynets forslag. De fleste synes imidlertid å anse løyveordningen som den mest konkurransehemmende faktor i næringen. Konkurransetilsynet er for så vidt enig i dette, selv om tilsynet også mener at en opphevelse av maksimalprisforskriften vil kunne virke konkurransestimulerende og bidra til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Det er kun i de områder (fylker) der det fra før er etablert konkurranse mellom to eller flere uavhengige sentraler at fylkeskommunene uttrykker støtte til tilsynets forslag om å oppheve maksimalprisforskriften. I Vest-Agder er det erfart til dels betydelige prisreduksjoner på det offentliges innkjøp av drosjetjenester som følge av konkurranse.

### 5.2 Lojalitetsbåndene i drosjenæringen

Flere av fylkeskommunene mener at lojalitetsbåndene som er bygget opp i drosjenæringen gjennom 50 år med regulering er så vidt sterke at det vil kunne innebære et konkurransemessig problem, og at en opphevelse av maksimalprisforskriften vil gi aktørene i næringen ytterligere incentiv til å samarbeide. De fleste fylkeskommuner anfører at de på denne bakgrunn anser en opphevelse av prisforskriften uten samtidige endringer i etableringsadgangen som uheldig.

Både Konkurransetilsynet og flere av høringsinstansene er av den oppfatning at et mulig tiltak for å begrense eventuelle negative virkninger av slik lojalitet blant etablerte aktører, er å tillate nyetableringer i markedet. Tilsynet har i den sammenheng merket seg at fylkeskommunene i så stor grad argumenterer for at en opphevelse av maksimalprisforskriften medfører uheldige virkninger fordi etableringsadgangen i markedet er begrenset. Det er fylkeskommunene som fastsetter antall løyver og sent-

raler i de aktuelle områder og som kan utvide løyveantallet dersom det er for lavt. Flere fylkeskommuner i landet, blant andre Vest-Agder og Oslo,<sup>3</sup> har allerede gjennomført slike tiltak – særlig ved etablering av konkurrerende sentraler. Det synes derfor som om det i første rekke er de fylkeskommuner som ikke har endret egen praksis i løyvepolitikken som uttrykker skepsis til opphevelse av maksimalprisforskriften med henvisning til begrenset etableringsadgang.

Såvel Samferdselsdepartementet som flere av fylkeskommunene peker på at en av hensiktene med behovsprøvingen er å sikre hver enkelt drosjeløyvehaver et tilfredsstillende inntektsnivå, og at det derfor ikke er særlig aktuelt å endre behovsvurderingen ved å tildele flere løyver. I et slikt perspektiv ser Konkurransetilsynet det som uheldig dersom samferdselspolitikken overfor drosjenæringen tilsløres av en maksimalprisregulering som etter tilsynets oppfatning i praksis ikke medfører nevneverdige samfunnsøkonomiske gevinster. Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør ikke eventuelle inntektspolitiske målsetninger være et argument for prisregulering av en næring etter konkurransebøven.

Konkurransetilsynet er for så vidt enig i at den interne lojalitet i næringen stiller strenge krav til at det iverksettes informasjons- og prisopplysningstiltak dersom en opphever maksimalprisforskriften. Det vil være behov for å synliggjøre både for drosjeeiere og kunder at næringen stilles overfor nye rammebetingelser. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er imidlertid forholdene i næringen slik at maksimalprisforskriften kan oppheves uten at det foretas endringer i etableringsregelverket, fordi dette også medfører visse konkurransemessige incentiver for hver enkelt drosjeeier. I avsnitt 6 er det redegjort for mulige tiltak for å motvirke eventuelle sterke lojalitetsbånd i drosjenæringen.

Ved opphevelse av maksimalprisforskriften vil drosjenæringen som andre næringer måtte innrette seg etter konkurranselovens bestemmelser om forbud mot blant annet prissamarbeid. Det er Konkurransetilsynets oppgave å se til at disse bestemmelser overholdes, og enhver næring der rammebetingelsene endres vil i så måte bli gjenstand for særskilt oppmerksomhet hos tilsynet.

### 5.3 Bopelsløyveargumentet

Som det påpekes i flere av høringsuttalelsene, er det over hele landet mange drosjeløyvehavere som ikke er tilsluttet sentraler (såkalte bopelsløyvehavere). Den markedsmessige virkningen for disse drosjeeierne ved opphevelse av maksimalprisforskriften vil kunne fortone seg noe annerledes enn virkningene for drosjene i større tettbebygde områder. Konkurransetilsynet har derfor vurdert hvilke virkninger en opphevelse av maksimalprisforskriften vil kunne få for disse.

RTV og flere fylkeskommuner påpeker at drosjeeiere med bopelsløyve ikke har noen konkurrenter i sitt løyvedistrikt som følge av at kjøregrunnlaget er for lite til at konkurranse etableres, og at disse drosjeeiere som følge av mangel på alternative tilbydere vil kunne ta monopolpriser dersom maksimalprisforskriften oppheves. Konkurransetilsynet mener at dette ikke utgjør en fullstendig analyse av effektene på bopelsløyvehaverne av å oppheve maksimalprisforskriften. For det første kan lokale samferdselsmyndigheter, dersom disse drosjeeierne utnytter en eventuell monopolsituasjon, gi flere løyver i området (en slik «trussel» om nyetablering vil i prinsippet disiplinere etablerte aktører). For det andre står det offentlige, hovedsakelig RTV, for

<sup>3</sup> I Oslo er det endelige vedtaket ikke fattet, jf høringsuttalelsen fra Oslo kommune i avsnitt 4.1.

majoriteten av bopelsløyvehavernes kjøring, enkelte steder er RTV kjøper av 95% av drosjeeiernes turer. RTV er en sterk kjøper som selv vet at tilbyderen er helt avhengig av de oppdrag RTV gir ham, og RTV vil således ha en sterk posisjon i eventuelle forhandlinger. Videre vil det ofte være i drosjeeierens interesse å sørge for å få slike kredittkjøringsoppdrag for det offentlige, ettersom kjøregrunnlaget uten slike oppdrag i mange tilfeller er for lite for videre drift. Etter Konkurransetilsynets oppfatning kan det på denne bakgrunn like gjerne være kjøpermakt (monopsoni) som selgermakt (monopol) i det markedet de fleste bopelsløyvehavere betjener.

Bopelsløyvehaverne kan riktignok være i en monopolsituasjon vedrørende privatoppdrag i sitt nærområde. De stedene der det ikke vil være mulig for kundene å velge mellom flere drosjer, er også de minste geografiske områder med forholdsvis få innbyggere og god gjennomsiktighet i markedet. Dersom en finner monopoltendenser i slike små geografiske markeder, vil de samfunnsøkonomiske effektivitetstap ved dette være nokså ubetydelige sammenlignet med de antatte gevinster som følge av sterkere konkurranse i næringen som helhet. Likevel foreslår tilsynet i avsnitt 6 at prissettingen for bopelsløyvehaverne kan knyttes til maksimalprisen i en nærliggende drosjesentral.

Det er videre verdt å merke seg at kredittkjøring for det offentlige heller ikke i dag er omfattet av tilsynets prisregulering. Konkurransetilsynets maksimalprisforskrift omfatter kun kjøring av inntil fire personer mot kontant betaling, slik at majoriteten av de oppdrag bopelsløyvehavere utfører i dag ikke vil få noen vesentlig endring i rammebetingelsene. Sannsynligvis er det en «smitteeffekt» fra prisforskriftens takstnivå som medfører at det offentlige ikke opplever de prismessige problemer som det hevdes vil oppstå dersom maksimalprisforskriften oppheves.

#### **5.4 Prisargumentet**

Flere høringsinstanser forventer høyere priser i drosjemarkedet dersom maksimalprisforskriften oppheves. Høringsinstansenes argumentasjon på dette området går dog kun på prisøkning som sådan, ikke på hva som er en markedsmessig riktig pris på de tjenester som blir produsert. Konkurransetilsynet er mer opptatt av det siste enn det første.

Konkurransetilsynet mener at det er vanskelig å forutsi nøyaktig hva prisvirkningen av å oppheve maksimalprisforskriften vil være. Det kan ikke utelukkes at prisene vil gå noe opp, iallfall i enkelte områder og til enkelte tider. Når dette er sagt, bør det påpekes at tilsynet for så vidt ikke ser det som sin oppgave å definere eller fastsette hva som er høye eller lave priser i et marked. Tilsynets oppgave er å bidra til en effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge forholdene til rette for virksom konkurranse, ettersom konkurranse stimulerer aktørene i markedet til å frembringe de aktuelle varer og tjenester til lavest mulig kostnader – og dermed lavest mulig pris i markedet. Dette medfører at det er markedets mekanismer som definerer og fastsetter hva som er «riktig» pris på en tjeneste, og Konkurransetilsynets oppgave i så måte er å sørge for at disse markedsmekanismene fungerer tilfredsstillende.

#### **5.5 Andre forhold**

Drosjenæringen har i høringsrunden uttalt at de etablerte fylkestaxiselskaper, som førstår koordinering av blant annet sykefrakt og andre oppdrag for det offentlige i hvert enkelt fylke, bør få dispensasjon på lik linje med sentraler. Disse selskapene omfatter i de fleste fylker nær 100% av drosjeløyvehaverne i de respektive fylkene,

og en dispensasjon til selskapene vil således være ensbetydende med at samtlige drosjeeiere tillates å samarbeide. Konkurransetilsynet har foreløpig ikke funnet overbevisende argumenter for at det gir særlige kostnadsgevinster å koordinere kjøringen over et så stort geografisk område som et fylke. Konkurransetilsynet er derfor ikke innstilt på å tillate slikt samarbeid.

Enkelte høringsinstanser, herunder forbrukermyndighetene, uttaler at kundenes kjøpsbeslutning fattes i løpet av kort tid når tilbudet dukker opp (valg av tilbyder) og at det ofte vil være tale om øyeblikkelig behovstilfredsstillelse ved kjøp av drosjetjenester. Konkurransetilsynet er ikke uenig dette, men vil påpeke at slike karakteristika ved kjøpsbeslutningene finnes i mange markeder som det ikke er aktuelt å gripe inn i.

Blant annet i sammenheng med spørsmålet om hvorvidt sentralene skal kunne fastsette maksimalpriser og ikke bindende priser for sine medlemmer har drosjenæringen i sine høringsuttalelser kommet inn på forholdet mellom drosjenæringen og ligningsmyndighetene. Det er i den sammenheng påpekt at det eksisterer et mulig problem dersom hver enkelt drosje ikke kan lignes etter samme maksimalpris, særlig fordi ligningsmyndighetene under dagens prisregulering legger forskriftens maksimalpris til grunn for drosjenes inntekt. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er dette noe som må avklares mellom næringen og ligningsmyndighetene, eventuelt i samarbeid med samferdselsmyndighetene vedrørende eventuelt behov for taksameterplikt og andre tiltak som hensiktsmessig kan benyttes i forbindelse med kontroll og dokumentasjon av drosjeeiernes inntekt.

## 5.6 Analyse av prisdannelsen i drosjetransportmarkedet<sup>4</sup>

De erfaringer Konkurransetilsynet etter hvert har høstet med maksimalprisreguleringen i drosjenæringen viser at det er tvilsomt om prisreguleringen leder til sterkere konkurranse i drosjemarkedet. Prisreguleringen vil sågar kunne føre til effektivitetstap snarere enn effektiv ressursbruk. Maksimalprisreguleringen er således ikke uten videre egnet til å frembringe en samfunnsøkonomisk effektiv markedssituasjon i drosjenæringen.

Drosjemarkedet kan i utgangspunktet tenkes organisert på to måter; enten uten sentraler eller med sentraler. Det maksimale antall tilbydere i drosjemarkedet fastsettes i begge tilfeller av samferdselsmyndighetene gjennom tildeling av løyver, som således bestemmer markedets totale produksjonskapasitet.

Når markedet ikke har en sentral, vil alle enkelt-drosjer måtte konkurrere fullt ut om passasjerene. Dersom kundenes betalingsvillighet for drosjetjenester overstiger drosjenes kostnader når hele produksjonskapasiteten utnyttes i markedet, vil prisen på drosjetjenester nærme seg det nivået der etterspørselen tilsvarer det transportarbeidet som kan tilbys. I et slikt tilfelle vil det gitte antall løyver begrense transporttilbudet, og den prisen som dannes i markedet, vil skape balanse mellom etterspørselen og det begrensede tilbudet. Selve prisdannelsen i markedet vil ikke medføre nevneverdige samfunnsøkonomiske effektivitetstap. Prisnivået på drosjetjenester vil således være tilnærmet samfunnsøkonomisk effektivt, og det vil neppe være grunnlag for spesielle regulatoriske inngrep overfor prisfastsettelsen i markedet.

En drosjesentral har imidlertid to funksjoner som er spesielt viktige fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. For det første kan sentralen ta imot bestillinger fra passasjerer og formidle dem til ledige drosjer. Her ligger det en betydelig stordriftsfordel. For

<sup>4</sup> Dette avsnittet er et sammendrag av analysen i notatets vedlegg.

det andre velger sentralen ut den drosje som skal tilordnes hver enkelt bestilling. Dersom drosjesentralen kun har disse to funksjonene, vil den bare påvirke kostnadene ved det samlede transportarbeidet, og vil ikke nødvendigvis måtte fastsette priser. Det finnes imidlertid gode grunner til at en sentral også bør ha oppgaver i tilknytning til prissettingen, blant annet for å kunne formidle prisinformasjon til kundene. Videre vil sentralens fordeling av oppdrag bli mer kostnadskrevenne dersom sentralen skal ta hensyn til drosjenes ulike priser i tillegg til hvor drosjene befinner seg ved tilde- ling av enkeltkunders bestillinger.

Hvis sentralen er eiet eller på annen måte kontrollert av drosjeeierne, og offentlige myndigheter tillater den å ha befatning med prissettingen i markedet, kan det åpne for monopolistiske priser. Hvilken virkning en eventuell monopolprissetting får i markedet, avhenger av hvor høy betalingsvilligheten for drosjetransport er. Dersom betalingsvilligheten i markedet er høy nok til at det er antall løyver som bestemmer det samlede transporttilbudet, vil en monopolistisk prissetting av en drosjesentral ikke nødvendigvis føre til nevneverdige samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Hvis betalingsvilligheten derimot er så lav at monopolprisen medfører at samlet transportkapasitet ikke benyttes fullt ut, vil transporttilbudet ikke lenger være begrenset av antall løyver. I et slikt tilfelle vil monopolprissettingen isolert sett medføre et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Dette tapet må imidlertid ses i sammenheng med den effektivitetsgevinsten som drosjesentralenes kjørekoordinering medfører. Det er ikke opplagt at det medfører et netto effektivitetstap å gå fra en situasjon uten drosjesentral til en situasjon med en sentral som setter monopolpriser.

Dersom monopolistisk prissetting fører til at den samlede kapasitet på kort sikt ikke utnyttes fullt ut, vil det ikke være antall løyver som bestemmer transporttilbudet. I stedet bestemmes tilbudet på samme måte som i andre markeder der konkurransen er begrenset. En av grunnene til at Konkurransetilsynet vurderer maksimalprisregulering av drosjenæringen som lite aktuelt i en slik situasjon, er at monopolistisk prissetting i seg selv neppe kan virke begrensende på konkurransen. Tvert imot vil høye priser og monopolgevinster virke tiltrekkende på potensielle konkurrenter, som vil vurdere lønnsomheten av å etablere seg i markedet. Prisregulering kan faktisk virke konkurransebegrensende, ettersom nyetablering blir mindre lønnsomt. Blant annet av denne grunn er det et mer adekvat tiltak å påse at monopolister ikke utnytter sin markeds- makt på en måte som forhindrer konkurrerende etableringer.

Konkurransetilsynet mener at prisregulering bare er i pakt med konkurranselovens formål i helt spesielle tilfeller, og i disse tilfellene er det gjerne mulig å finne frem til andre og mer formålstjenlige inngrep enn prisnivå-regulering. Aktuelle alternative inngrepsformer i drosjemarkedet kan være å oppheve begrensningen på antall løyver, eller, dersom løyvesystemet opprettholdes og kapasitetsbegrensningen fortsatt blir bindende, utvide antall løyver. Et tredje tiltak vil være å fordele de eksisterende løyver på flere drosjesentraler som går inn i priskonkurranse med hverandre. Konkurransetilsynet anser dette tiltaket som mest hensiktsmessig for å fremme virksom konkurranse og effektiv bruk av samfunnets ressurser i drosjemarkedet. I tillegg til disse tiltakene kan det være aktuelt å legge restriksjoner på hva en drosjesentral kan foreta seg, slik at sentralen vanskeligere kan fastsette en monopolistisk pris i markedet. En alternativ regulering av drosjemarkedet drøftes i avsnitt 6 nedenfor.

## 6 Utforming av nytt reguleringsregime

Som det er gjort rede for ovenfor, mener Konkurransetilsynet at det ut fra hensynet til effektiv bruk av samfunnets ressurser vil være riktig å oppheve maksimalprisforskriften for kjøring med drosjebil. Basert på de erfaringer tilsynet har høstet med prisregulering av drosjenæringen, herunder hvor ressurskrevende det er å sikre et tilstrekkelig datamateriale til en effektiv prisregulering, mener Konkurransetilsynet at en kan oppnå en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å omregulere drosjenæringen på en slik måte at markedets mekanismer får større betydning for prisfastsettelsen i drosjemarkedet. En nærmere analyse av markedet for drosjetransport foreligger i vedlegg til dette notatet.

Konkurransetilsynet vil i dette avsnittet gjøre rede for hvilke tiltak som vil bli iverksatt fra tilsynets side ved en opphevelse av maksimalprisreguleringen. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det åpenbare effektivitetsgevinster ved drosjesentralenes formidling av bestillinger og tildeling av kjøreoppdrag. Tilsynet finner det derfor ikke aktuelt å foreslå generelle inngrep mot dannelsen eller driften av drosjesentraler som sådanne. Men siden drosjesentralene under den gjeldende samferdselspolitikk er organisert som sammenslutninger av ervervsdrivende, må tilsynet ta stilling til hvorvidt sentralene bør få dispensasjon, og eventuelt på hvilke vilkår, fra forbudene mot prissamarbeid og anbudssamarbeid i konkurranseloven § 3-4, jf §§ 3-1 og 3-2.

Det er som nevnt ressurskrevende å samle inn og vedlikeholde et datamateriale som gir grunnlag for at en prisregulering blir effektiv i den forstand at en kan være rimelig sikker på at den fastsatte pris er noenlunde samfunnsøkonomisk riktig. Det er videre ikke opplagt at mindre strengt regulerte priser i seg selv vil føre til nevneverdige effektivitetstap i markedet, og Konkurransetilsynet finner det således ikke aktuelt å sette dispensasjonsvilkår som regulerer prisnivået direkte.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at relevant prisinformasjon til etterspørrene er en viktig forutsetning for et effektivt fungerende drosjemarked. Det vil således være viktig for en sentral å kunne formidle prisinformasjon. Dette kan i prinsippet tenkes gjort uten at sentralen fastsetter egne priser, f.eks. ved at sentralen formidler de enkelte drosjers priser. Tilsynet kan imidlertid vanskelig se at en slik formidling av priser vil gi god nok prisinformasjon. Prisbildet kan fort bli komplekst og forstyrret av ekstreme pristilbud, samtidig som klareringen av markedet kan bli unødig ressurskrevende. Ved at sentralene får adgang til å fastsette maksimalpriser, vil etterspørrene kunne få et mer realistisk prisbilde, samtidig som den faktiske klarering av markedet kan foregå mellom den enkelte tilbyder og etterspørrer innenfor dette maksimalpristaket.

Konkurransetilsynet er også av den oppfatning at drosjesentraler f.eks. bør kunne delta i anbudskonkurranser og samordne medlemmenes aktivitet overfor storkunder.

Ved utforming av dispensasjonsvilkår er det viktig å legge tilstrekkelige restriksjoner på sentralenes adferd, slik at en hindrer at det etableres stabile karteller i næringen. Det er i denne forbindelse avgjørende at drosjenæringen gis rammevilkår som legger forholdene til rette for virksom konkurranse, særlig mellom sentraler.

### 6.1 Dispensasjonsforskrift for prissamarbeid i drosjesentraler

Drosjesentralene har som nevnt under avsnitt 1.1 dispensasjon av 27. april 1961 til å fastsette priser for sentralens medlemmer. Konkurransetilsynet vil modernisere denne dispensasjonen i en dispensasjonsforskrift. Prinsipielt ser tilsynet for seg en løsning

der en slik dispensasjon innarbeides i den dispensasjonsforskrift lastebil- og turbil-sentraler allerede har. Rammebetingelsene som skisseres nedenfor bør etter tilsynets oppfatning kunne bidra til virksom konkurranse i markedet for drosjetjenester, også innenfor det regime samferdselsmyndighetenes etableringspolitikk skaper.

Dispensasjonen vil bli hjemlet i konkurranseloven § 3-9 da det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningene. Drosjesentralen vil bli gitt adgang til å delta i prisforhandlinger og anbud overfor sentralens oppdragsgivere, samt å fastsette maksimalpriser for sine medlemmer, jf krrl § 3-4, jf §§ 3-1 og 3-2. Det vil bli presisert at dispensasjonen ikke er til hinder for at enkelt-medlemmene i en sentral fritt kan ta lavere priser av enkeltkunder enn den av sentralen fastsatte maksimalpris. Likeledes vil en stille vilkår om at medlemmene fritt kan disponere ledig kapasitet og ta oppdrag som ikke formidles gjennom sentralen.

Dispensasjonen vil ikke gjelde for samarbeid mellom sentraler. For å sørge for at sentraler ikke samarbeider, vil det også bli vurdert å stille vilkår om at ingen transporttøyer kan være medlem i flere enn en sentral og at to sentraler ikke kan ha samme styre, felles styremedlemmer og/eller samme administrasjon. Det er videre viktig at sentralen (som kartell) får begrensede muligheter til å påvirke medlemmenes individuelle økonomiske tilpasning. Tilsynet vil derfor vurdere om dispensasjonen bør inneholde vilkår som forhindrer direkte og indirekte inntektsoverføring mellom sentralens medlemmer. For å gjøre det vanskeligere for sentralen å identifisere kartellets kostnadsstruktur, vil Konkurransetilsynet dessuten vurdere vilkår som begrenser sentralenes adgang til å samle inn regnskapsopplysninger fra den enkelte drosjeeier.

Dispensasjonen vil gjelde fastsettelse av maksimalpriser for medlemmene i en sentral, og ikke bindende priser slik Norges Taxiforbund foreslår i sin høringsuttalelse. Maksimalpriser gjør det mulig for hver enkelt drosjeeier å underby sentralens (kartellets) pris dersom drosjen vil bli stående uvirksom. Sentralens pris er da satt slik at etterspørselen hver enkelt tilbyder står overfor blir mindre enn tilbyderens kapasitet. Maksimalpris-fastsettelse fra sentralene vil således gjøre det mulig for de individuelle medlemmene i sentralen å øke sin inntjening ved å øke kapasitetsutnyttelsen gjennom en prisreduksjon, og dermed både stimulere konkurransen mellom enkelt-drosjer og bidra til å undergrave sentralens eventuelle monopolistiske prissetting.

Av samme årsak tar Konkurransetilsynet ikke sikte på å la dispensasjonen omfatte de såkalte fylkestaxiselskaper, men kun de ordinære drosjesentraler. Dersom fylkestaxiselskaper skulle få tilsvarende dispensasjon, ville det innebære en tillatelse til at samtlige aktører i et stort geografisk område samarbeider. Dette ville kunne åpne for at et sentralt næringsorgan koordinerer adferden mellom sentraler (og uavhengige enkeltaktører), noe som ville øke muligheten for en monopolistisk tilpasning. Sagt på en annen måte, en dispensasjon til fylkestaxiselskapene kunne være ensbetydende med å tillate et stort markedsomfattende kartell. En dispensasjon som kun omfatter sentralene, og der sentralene ikke tillates å samarbeide, vil medføre en markedsmessig løsning der en kan få konkurranse mellom flere mindre karteller – samtidig som deltakerne i de ulike kartellene har incentiv og mulighet til å bryte ut dersom kartellets adferd er slik at dette er lønnsomt for den enkelte deltaker.

Bopelsløyvehavere opererer som en enkelt enhet i markedet, og forestår i utgangspunktet ikke noe samarbeid som er i strid med konkurranselovens forbudsbestemmelser. Således vil disse stå fritt til å sette sine egne priser uten at de omfattes av dis-

pensasjonen til sentralene. Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil bopelsløyveha-  
verne neppe kunne ha en monopolistisk adferd i markedet, jf avsnitt 5.3 ovenfor.

Konkurransetilsynet vil videre vurdere ulike informasjons- og prisopplysningstiltak. Tilsynets forskrift om prisopplysning for tjenester omfatter også drosjetransport, og det vil bli vurdert om særskilte tiltak er nødvendig. Norges Taxiforbund har ut fra hensynet til prisopplysning og forutsigbarhet for kundene argumentert mot at tilsynet kun vil gi sentralene tillatelse til å fastsette maksimalpriser. Når Konkurransetilsynet gir dispensasjon for prissamarbeid, er det vanlig praksis å kun tillate samarbeid om maksimale priser, og ikke faste priser. Tilsynet anser heller ikke en slik prissetting som problematisk i forhold til prisopplysning. Det vil være tilstrekkelig at kundene opplyses om drosjeturnens maksimale pris, samt muligheten for å få turen til en lavere pris. Tilsynet kan ikke se at kundene har behov for å bli «beskyttet» mot muligheten for å få lavere pris enn den av sentralen fastsatte maksimalpris (som er alternativet dersom sentralene skal fastsette bindende priser for sine medlemmer). Konkurransetilsynet kan således ikke se at hensynet til forutsigbarhet for kundene bør medføre at drosjesentralene skal kunne fastsette bindende priser for sine medlemmer.

Konkurransetilsynet ser det som hensiktsmessig at drosjesentralene, i alle fall i en overgangsfase, pålegges meldeplikt for sine maksimalpriser. Dette vil kunne medføre at sentralenes motiv til å sette monopolistiske priser ytterligere motvirkes, samtidig som tilsynet vil få datamateriale til å evaluere utviklingen i markedet.

## 6.2 Samferdselsmyndighetenes regulering

Samferdselsmyndighetene bør etter Konkurransetilsynets oppfatning benytte løyvetildeling som et konkurransestimulerende middel, både i tettbebygde og grisgrendte strøk. Med dagens regelverk vil utstedelse av løyver til sentraler og pålegg om tilslutningsplikt for løyve til enkeltdrosjer i så måte være sentrale virkemidler for å påvirke sentralenes størrelse og antall. I tillegg vil antall løyver hos én aktør (som eventuelt kan være et selskap), taksameterplikt, pålegg til bopelsløyvehavere om å ha samme maksimalpris som en nærliggende sentral o.a. være relevante virkemidler som kan tas i bruk dersom de lokale forhold tilsier det.

Konkurransetilsynets oppfatning er videre at samferdselsmyndighetene bør ha en restriktiv praksis i forhold til å redusere antall virksomme løyver. I stedet for å fjernes, kan uvirksomme løyver inndras og tildeles andre (og eventuelt konkurrerende) aktører. Slik kan en motvirke tendenser til monopoltilpasning på lang sikt, hvis etablerte drosjeeiere eksempelvis klarer å påvirke løyveantallet til egen fordel gjennom politisk lobbyvirksomhet.

Konkurransetilsynet mener at samferdselsmyndighetene bør vurdere antall sentraler i forhold til sentralenes geografiske område. Flere sentraler i samme geografiske område vil trolig føre til en prisgevinst dersom sentralene konkurrerer om kundene. Dersom det er bare én sentral i et område, vil en trolig ikke oppnå en slik prisgevinst, men kundene kan i prinsippet få lavere søkekostnader når de skal bestille en drosje.

## 6.3 Avslutning

Etter Konkurransetilsynets vurdering vil det bidra til mer samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk, og derfor være i tråd med konkurranselovens formål, å oppheve maksimalprisreguleringen for drosjetransport. Konkurransetilsynet mener at en dispensasjon på vilkår til drosjesentralene vil være et formålstjenlig tiltak for å stimulere til virksom konkurranse i drosjemarkedet samtidig som en får realisert de effekti-

vitetsgevinster som ligger i drosjesentralenes virksomhet. Konkurransetilsynet mener at en omregulering som beskrevet ovenfor særlig vil bidra til å skjerpe konkurransen mellom drosjesentraler. Likeledes vil enkeltdrosjer som er medlemmer i samme sentral bli gitt incentiver til å konkurrere med hverandre, selv om det er vanskelig å fastslå hvorvidt disse incentivene i praksis vil virke sterkere enn eventuelle lojalitetsbånd blant aktørene på tilbudssiden.

Konkurransetilsynet er videre av den oppfatning at eventuelle gjenstående konkurransebegrensende forhold i drosjenæringen hovedsakelig vil henge sammen med etableringsreguleringen og samferdselsmyndighetenes praktisering av gjeldende regelverk for tildeling av løyver og etablering av sentraler.

Konkurransetilsynet tar sikte på å oppheve maksimalprisforskriften, revidere drosjesentralenes dispensasjon og iverksette et nytt reguleringsregime fra årsskiftet eller tidlig i 1999. Et slikt tidsperspektiv vil etter tilsynets vurdering gi tilstrekkelig anledning til at aktørene i næringen og berørte offentlige instanser og etater får forberedt seg til det nye regimet.

## Vedlegg

### Økonomisk analyse av markedet for drosjetransport

Konkurranselovens formål er å sørge for samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk ved å legge til rette for virksom konkurranse. Hvis de inngrep Konkurransetilsynet gjør i private markeder skal være i pakt med lovens formål, bør inngrepene helst føre til sterkere konkurranse, og de må iallfall ikke selv føre til samfunnsøkonomiske effektivitetstap. Erfaringen med modellen for maksimalprisregulering i drosjenæringen viser at reguleringen i liten grad oppfyller disse kravene. Vi skal forsøke å vise hva grunnene er til dette.

#### 1. Et drosjetransport-marked uten drosjesentral

For å analysere markedet for drosjetransport må vi ha en oppfatning om hva kostnadene ved transporten er og om hva drosjekundene er villige til å betale for å kjøre drosje. Det er ressurskrevende å samle inn og vedlikeholde datamateriale som gir tilstrekkelig grunnlag for å fastsette en samfunnsøkonomisk riktig pris ved prisregulering. Konkurransetilsynet har således ikke hatt mulighet til å opparbeide et tilstrekkelig datagrunnlag til å kunne beregne både kostnader og betalingsvillighet med tilfredsstillende nøyaktighet. Vi er derfor henvist til et mer prinsipielt resonnement i det følgende.

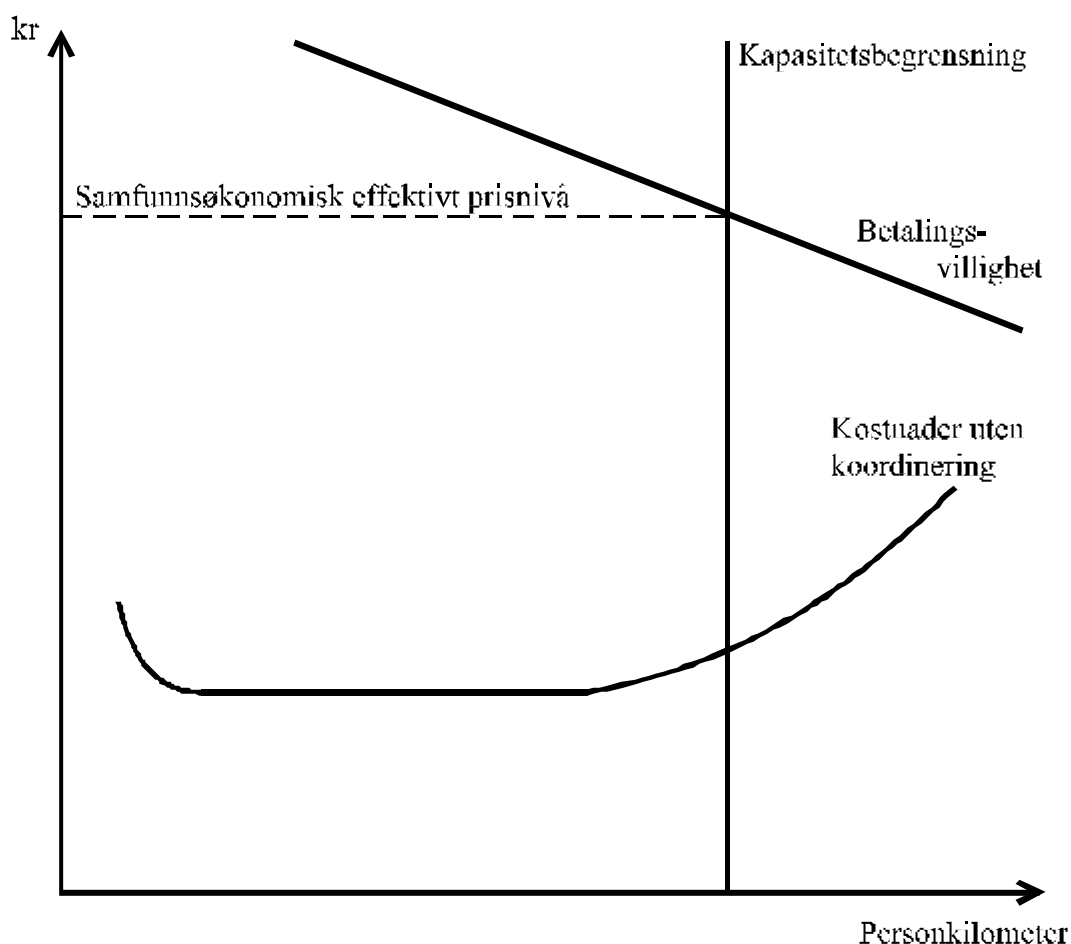
En enkel og vanlig måleenhet for omsatt kvantum i et marked for persontransport er person-kilometer, dvs. antall transporterte personer multiplisert med antall kilometer de er transportert. Å frakte én person 10 km utgjør etter denne definisjonen samme produksjon som å frakte to personer 5 km. Når kvantum måles slik, blir det en usikker sammenheng mellom antall drosjer (eller antall bevillinger) og det samlede antall person-km drosjene er i stand til å levere. Den samlede kapasiteten avhenger av hvor mange personer hver drosje i gjennomsnitt har pr tur, hvor lang den gjennomsnittlige drosjturen er, hvor lang tid den i gjennomsnitt tar, osv. Det fordres betydelig samferdselsfaglig informasjon for å bestemme hvilken kapasitetsbegrensning bevillingssystemet egentlig innebærer i markedene for drosjetransport.

Vi ser foreløpig bort fra muligheten for å organisere transporten gjennom en drosjesentral. Da består kostnadene ved drosjetransport antagelig av følgende hovedkomponenter: kapitalkostnader ved å holde drosjebiler, drivstoffkostnader, lønn til sjåførene samt den økonomiske verdien av passasjerenes søketid for å finne en passende drosje, ventetid før den kommer og reisetiden til bestemmelsesstedet. Sett i forhold til samlet transportarbeid i et marked av en viss størrelse kan variasjoner i kostnadsnivå mellom de enkelte drosjer sannsynligvis neglisjeres. I Figur 1 på neste side tegner vi derfor gjennomsnittskostnadene pr personkilometer produsert i markedet som en jevn og ganske flat kurve, selv om det er en sterk forenkling.<sup>5</sup> Kostnadskurven er merket «uten koordinering» for å indikere at det ikke er noen drosjesentral som koordinerer drosjenes kjøremønster.

<sup>5</sup> Denne kurven avspeiler alle enkelt-drosjers U-formede gjennomsnittskostnadskurver, tillagt passasjerenes tidskostnader. Sett i forhold til markedets samlede størrelse blir de individuelle kurvene for små til å kunne tegnes inn i figuren. Marginalkostnadene ved produksjonen er heller ikke tegnet inn. De faller sammen med gjennomsnittskostnadene langs den vannrette delen av kurven, og ligger over gjennomsnittskostnadene når disse stiger.

I Figur 1 er også en kapasitetsbegrensning tegnet inn for å representere antall bevil-linger i markedet. Endelig er det tegnet inn en fallende kurve for å symbolisere kun-denes betalingsvillighet for en drosjetur. Denne kurven er den mest «teoretiske» i fi-guren. Det sentrale er at den viser en bestemt sammenheng mellom prisen på en drosjetur og hvor stor etterspørselen etter drosjetransport blir: For å få flere passasje-rer til å reise mer med drosje, må minst én drosjeeier sette ned sin pris. En annen måte å si det samme på, er at etterspurt kvantum blir lavere desto høyere prisen er. Som nevnt foreligger det ikke et tilstrekkelig datagrunnlag for å fastslå hva drosje-passasjerenes betalingsvillighet er ved ulike nivåer på det samlede transportarbeidet i markedet, eller hvordan betalingsvilligheten varierer over korte og lange tidsperio-der. Kurven i figuren må derfor betraktes som et eksempel på en mulig sammenheng mellom pris og kvantum, og er for enkelhets skyld tegnet som en rett, fallende linje.

**Figur 1. Teoretisk fremstilling av drosjetransport-markedet**



Ettersom forutsetningen er at markedet ikke har noen drosjesentral, vil alle enkelt-drosjer måtte konkurrere fullt ut om passasjerene. Særlig med en slik kapasitetsbe-grensning som i Figur 1 er det da grunn til å vente at selve prisdannelsen i markedet ikke vil bli medføre nevneverdige samfunnsøkonomiske effektivitetstap, og det vil neppe være grunnlag for spesielle regulatoriske inngrep. Prisene vil nærme seg det nivået der etterspørselen etter drosjekjøring tilsvarer det transportarbeidet som kan tilbys. Slik Figur 1 er tegnet, er betalingsvilligheten høy nok til at det er det gitte an-tall bevilninger som begrenser transporttilbudet. Den stiplede linjen i figuren viser det samfunnsøkonomisk effektive prisnivået.

Her er det nødvendig å understreke et viktig poeng. *Det som følger av konkurranselovens formålsparagraf, er at prisnivået på drosjetransport bør være samfunnsøkonomisk effektivt, ikke at prisnivået skal være høyt eller lavt.* Konkurransetilsynet kan ikke ta stilling til om selve prisnivået er «høyt» eller «lavt», for konkurranseloven gir ikke noe normativt grunnlag for å bestemme hva priser absolutt sett skal være i kroner og øre. Tiltak og inngrep etter konkurranseloven bør fortrinnsvis påvirke hvordan markeder fungerer. I ellers lite regulerte markeder kan dette gjøres ved å legge til rette for virksom konkurranse, og der hvor konkurransen av ulike grunner ikke virker effektivt, bør Konkurransetilsynets inngrep være rettet mot å forbedre markedseffektiviteten.

En foreløpig konklusjon er at dersom det ikke var drosjesentraler, slik at alle enkelt-drosjer måtte konkurrere fullt ut om passasjerene, ville prisdannelsen sannsynligvis være omtrent like effektiv som i andre, alminnelige markeder. Det ville neppe være nødvendig med maksimalprisregulering ut fra hensynet til effektiv ressursbruk, uansett om totalkapasiteten i markedet var begrenset av antall bevillinger.<sup>6</sup>

## 2. Et drosjetransport-marked med drosjesentral

En drosjesentral har to funksjoner som er spesielt viktige fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. For det første kan sentralen ta imot drosjebestillinger fra passasjerer og formidle dem til ledige drosjer. Her ligger det en betydelig stordriftsfordel. I stedet for at hver enkelt passasjer ringer rundt til tilfeldige enkelt-drosjer for å høre om vedkommende er ledig, danner sentralen ett knutepunkt for kommunikasjonen ved å samle innkommende bestillinger fra etterspørselssiden og opplysninger om hvilke drosjer som er ledige på tilbudssiden. Sentralens andre viktige funksjon er å velge ut hvilken ledig drosje som skal tilordnes hvilken bestilling. Ideelt sett bør dette gjøres på en slik måte at hente- og returkostnadene i form av drivstoff- og tidsforbruk minimeres for alle drosjene sett under ett. Å få bort absolutt all unødvendig hente- og returkjøring er neppe mulig i praksis. Men bare det at man til enhver tid kan tildele kjøreoppdrag til de drosjer som har kortest avstand til hentestedene, kan innebære en betydelig reduksjon av samlede transportkostnader i markedet.

Hvis drosjesentralen utelukkende hadde disse to funksjonene, ville den bare påvirke kostnadene ved det samlede transportarbeidet, og ville ikke nødvendigvis måtte fastsette priser. Det finnes imidlertid grunner til at en drosjesentral også bør ha oppgaver i tilknytning til prissettingen. For det første kan sentralen formidle prisinformasjon til kunder som bestiller en drosje. Kunden bør jo være like interessert i hva drosjeturen koster som i å finne en ledig drosje, så hvis sentralen ikke kan gi prisinformasjon, faller mye av poenget med å samle innkommende bestillinger bort.

For det andre er det i prinsippet ønskelig å la tildelingen av kjøreoppdrag være avhengig av enkelt-drosjenes priser, og ikke bare deres avstand til hentestedet. Sett at to ledige drosjer befinner seg i nærheten av, men ikke like nær, en kunde. Hvis drosjene har samme pris på den aktuelle turen, er det optimalt at den nærmeste av dem tar turen. Sentralens kjørekoordinering vil skje etter det relativt enkle prinsipp at «nærmeste ledige drosje får oppdraget». Hvis derimot den drosjen som er litt lengre unna, kan tilby turen til lavere pris enn den nærmeste drosjen kan, blir problemet mer

<sup>6</sup> Dette betyr ikke at markedet uten videre ville fungere problemfritt. For eksempel kunne det gjenstå problemer med asymmetrisk informasjon om priser og produktkvalitet mellom selger og kjøper. Dessuten er det et teoretisk problem at kundenes tidskostnader ikke er inkludert i kostnadene som tilbyderne pådrar seg.

komplisert. Da må kunden avveie den lavere prisen mot den lengre ventetiden for å kunne velge mellom de to drosjene. At drosjene står fritt til å konkurrere om å holde lave priser, er isolert sett bra for kundene. Men prisforskjeller mellom drosjene gjør sentralens koordineringsoppgave mer komplisert, fordi mange flere ledige drosjer enn dem som er nærmest en kunde blir aktuelle for oppdraget såfremt deres pris er lav nok. I yttertilfellet må sentralen for hver eneste bestilling avholde en slags anbudsrunde blant alle ledige drosjer for å finne den kombinasjonen av pris og (pris-satt) hentetid som gir de laveste samlede kostnadene for vedkommende bestilling.

Om tildeling av turer etter anbud er samfunnsøkonomisk ønskelig, avhenger av kostnadene ved å koordinere kjøringen på denne måten. Hvis det kunne gjøres raskt og automatisk, kan det tenkes at koordineringskostnadene ikke ville bli større enn at prisgevinstene for kundene ville dominere.

Hvis sentralen er eiet eller på annen måte kontrollert av drosjeeierne, og offentlige myndigheter tillater den å ha befatning med prissettingen på drosjetransport, kan det åpne for monopolistiske priser. Sentralen vil i utgangspunktet opptre i samsvar med drosjeeiernes felles interesser, og det vil ligge til rette for prissystemer som maksimerer drosjeeiernes samlede, økonomiske gevinster. Hvilke virkninger en monopolprissetting får i markedet, avhenger av hvor høy betalingsvilligheten for drosjetransport er. Hvis betalingsvilligheten er så høy som i Figur 1 (og kapasitetsgrensen ligger fast), blir monopol-prisnivået akkurat det samme som det samfunnsøkonomisk effektive prisnivået. *Monopolistisk prissetting av en drosjesentral leder ikke nødvendigvis til nevneverdige samfunnsøkonomiske effektivitetstap hvis betalingsvilligheten i markedet er høy nok til at det er antall bevillinger som bestemmer det samlede transporttilbudet.*

En markedssituasjon med lavere betalingsvillighet er illustrert i Figur 2 på neste side. I Figur 2 er det samfunnsøkonomisk effektive prisnivået bestemt på samme måte som i Figur 1, dvs. akkurat høyt nok til at etterspørselen etter drosjeturer tilsvarer den samlede kapasiteten i markedet. Den samlede økonomiske gevinst for drosjeeierne blir imidlertid større hvis prisen settes høyere enn det effektive nivået, selv om høyere pris fører til at etterspurt kvantum går noe ned. Monopolprisen og det tilhørende monopoltilbudet er avmerket i figuren. Samlet transporttilbud begrenses ikke lenger direkte av antall bevillinger, men av betalingsvillighet i forhold til de transportkostnader som drosjeeierne pådrar seg.<sup>7</sup>

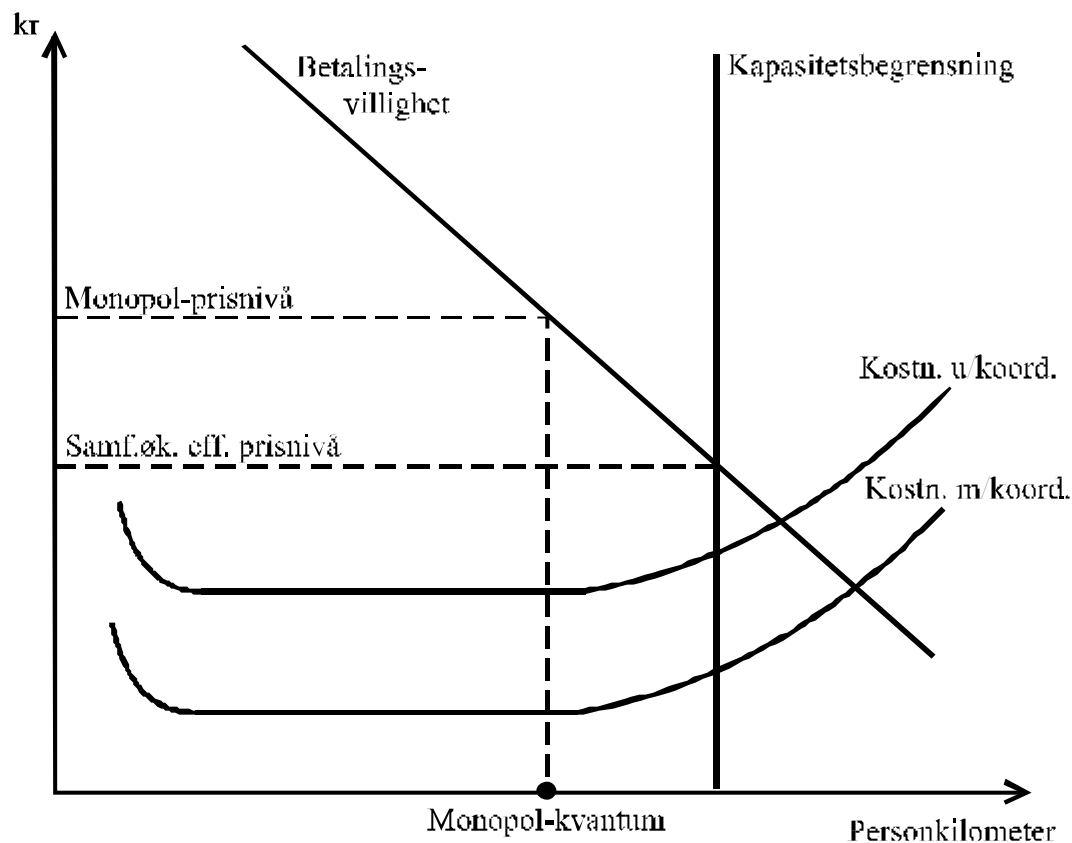
Monopolprissettingen medfører isolert sett et samfunnsøkonomisk effektivitetstap som er litt mindre enn arealet mellom monopolkvantumet, kapasitetsgrensen, betalingsvillighetskurven og den nederste kostnadskurven. Mot dette tapet må man imidlertid regne kostnadsbesparelsen som følge av kjørekoordineringen, som er en effektivitetsgevinst. Kostnadsgevinsten kan måles ved arealet mellom den øverste og den nederste kostnadskurven for hele monopolkvantumet. Sammenlignes de aktuelle arealene i figuren, er det ikke opplagt at det medfører et netto effektivitetstap å gå fra en situasjon uten drosjesentral til en situasjon med en sentral som setter monopolpriser.

Her er det igjen nødvendig å understreke et viktig poeng. *Hvis monopolistisk prissetting i drosjetransport-markedet fører til at samlet kapasitet ikke utnyttes fullt ut, er det ikke antall bevillinger som direkte bestemmer transporttilbudet. I stedet bestem-*

<sup>7</sup> Teoretisk sett er monopoltilbudet bestemt der hvor merinntekten ved økt transportarbeid er lik merkostnadene som det økte transportarbeidet medfører for tilbyderer. Kurvene for merinntekt og merkostnad er imidlertid ikke tegnet inn i figurene.

mes tilbudet på samme måte som i andre markeder der konkurransen er begrenset. Slike markeder er det mange av i økonomien, men Konkurransetilsynet regulerer ikke prisnivået i andre enn markedet for drosjetransport og markedet for kjøtt.

**Figur 2. Monopolistisk prissetting i et drosjetransport-marked**



### 3. Tiltak for å motvirke monopolistisk prissetting

Hvis markedssituasjonen er som i Figur 2, kan det kanskje være nærliggende å foreslå at myndighetene burde motvirke monopoltilpasningen gjennom en prisregulering der prisen settes optimalt. Hovedproblemet ved en slik regulering er at det er meget vanskelig å finne frem til det samfunnsøkonomisk effektive prisnivået, som ikke kan observeres direkte i et marked med monopoltilpasning og derfor blir hypotetisk. Den regulerte prisen ville i praksis bli enten for høy eller for lav, og prisreguleringen selv ville lett kunne medføre samfunnsøkonomiske effektivitetstap i markedet.

En annen grunn til at maksimalprisregulering vurderes som lite aktuelt i de fleste markeder, er at monopolistisk prissetting i seg selv neppe kan virke begrensende på konkurransen. Tvert imot vil høye produktpriser og monopolgevinster virke tiltrekkelige på potensielle konkurrenter, som vurderer lønnsomheten av å etablere seg i markedet. Prisregulering kan faktisk virke konkurransebegrensende, ettersom nyetablering blir mindre lønnsomt. Blant annet av denne grunn er det et mer adekvat tiltak å påse at monopolister ikke utnytter sin markedsrett på en måte som forhindrer konkurrerende etableringer. Konkurransetilsynet mener at prisregulering bare er i pakt med konkurranselovens formål i helt spesielle tilfeller, og i disse tilfellene er det gjerne mulig å finne frem til andre former for inngrep som er mer formålstjenlige enn prisnivå-regulering.

Hvis vi ser bort fra direkte regulering av drosjesentralens aktiviteter, er det særlig tre ulike tiltak som kan være aktuelle for å motvirke en monopolistisk prissetting i markedet for drosjetransport. Det ene er å oppheve begrensningen på antall bevillinger. Fra et samfunnsøkonomisk effektivitetssynspunkt vil da markedet fungere omtrent som andre alminnelige markeder i økonomien, der tendenser til monopoldannelse tiltrekker konkurrerende etableringer som presser prisnivået nedover. På lang sikt kan således antall drosjer nærme seg et samfunnsøkonomisk effektivt nivå. Hvis vi forutsetter at bevillingssystemet opprettholdes, er et annet mulig tiltak å utvide antall bevillinger, selv om kapasitetsbegrensningen fortsatt blir bindende. Virkningen av dette tiltaket avhenger riktignok av hvordan kostnadsforholdene er på tilbudssiden. Hvis kapasitetsøkningen ikke fører til reduserte variable kostnader på kort sikt, har den heller ingen umiddelbar virkning på monopoltilpasningen. Et tredje tiltak er å fordele de gitte bevillingene på flere drosjesentraler som går inn i priskonkurranse med hverandre. Gitt at bevillingssystemet opprettholdes, anser Konkurransetilsynet dette tiltaket som hensiktsmessig for å fremme virksom konkurranse i drosjetransportmarkedet.

I tillegg til disse tiltakene kan det også være mulig å legge restriksjoner på hva en drosjesentral kan foreta seg, slik at den ikke så lett kan realisere en monopoltilpasning. Vi vil her påpeke noen forhold som slike reguleringer kan rettes inn mot.

Av Figur 2 fremgår det at i de tilfeller der monopoltilpasningen representerer et effektivitetsproblem, vil tilbudt kvantum på kort sikt være lavere enn den samlede kapasiteten tilsier. I praksis innebærer dette at drosjene i gjennomsnitt kjører mindre enn de kunne ha gjort. Enkelte drosjer kan f.eks. trekkes helt ut av den daglige drift, eller alle drosjer kan kjøre «for lite». Denne tilpasningen er ikke uten videre enkel å administrere for drosjesentralen. Hvis det skal gjøres lønnsomt for enkelte drosjeeiere å la sine biler stå, må disse eierne få inntektsoverføringer fra de drosjene som er i drift og sørger for den samlede inntjeningen. En annen mulighet, som antagelig er mer realistisk, er at drosjesentralen fastsetter et prisnivå som begrenser etterspørselen til et kvantum som er lavere enn den samlede kapasitet. Dette kvantumet kan så fordeles blant drosjene på samme måte som i dag, dvs. etter geografisk nærhet til bestillende kunder og ellers tilfeldig etter som hvor passasjerer måtte dukke opp langs gater og veier. Det er ikke opplagt at kvantumet ville representere en monopoltilpasning, siden drosjesentralen normalt vil trenge temmelig detaljert informasjon om den enkelte drosjeeiers kostnader for å kunne bestemme hvor monopoltilpasningen er.

Så sant det etterspurte transportarbeid er lavere enn samlet kapasitet, vil imidlertid hver enkelt drosjesjåfør merke at han blir stående uvirksom i mangel av kunder, samtidig som han ville ha kunnet øke sin individuelle inntjening ved å tilby turer til en litt lavere pris enn den som er fastsatt av drosjesentralen. Dette er et grunnleggende trekk ved karteller, dvs. monopoler som består av en rekke sidestilte produksjonseenheter: Den økonomiske gevinst for kartellet som helhet blir maksimal med en monopolistisk prissetting, men hvert enkelt kartellmedlem vil isolert sett tjene på å bryte ut av kartellet og sette en litt lavere pris, såfremt ikke alle de andre medlemmene gjør det samme. Et kartell er økonomisk ustabil, og som regel mer ustabil desto større det er. Kartellet trenger derfor overvåkings-, straffe- og/eller belønningsmekanismer overfor medlemmene for å holde dem samlet. Hvert enkelt medlem har økonomiske incentiver til å bryte ut av kartellet, noe som kan ha betydning for mulighetene til og interessen for å etablere konkurrerende drosjesentraler.

#### 4. Konklusjoner

Drosjesentraler spiller en viktig rolle for å formidle bestillinger og tildele kjøreoppdrag på en kostnadseffektiv måte. Derfor er det neppe aktuelt å nekte drosjeeiere å organisere transporten ved hjelp av drosjesentraler. Dersom sentralene direkte eller indirekte fastsetter et prisnivå på drosjetransport, kan prissettingen bli monopolistisk. I så fall kan to alternative situasjoner oppstå i markedet på kort sikt, én der kundenes betalingsvillighet er høy nok til at det er antall bevillinger som blir bestemmende for tilbudet, og én der monopol-prisnivået resulterer i at samlet kapasitet ikke utnyttes fullt ut.

I den førstnevnte situasjonen vil prisnivået på drosjetransport bli slik at etterpørselen begrenses til den samlede kapasitet som følger av antall bevillinger. *Dette prisnivået er samfunnsøkonomisk optimalt, og det ville åpenbart stride mot konkurranselovens formål å innføre reguleringsiltak som leder til lavere (eller høyere) priser.* Konkurransetilsynet kan ikke med sikkerhet si om den maksimalprisreguleringen som har vært benyttet i de senere år, har resultert i et prisnivå som avviker fra det optimale. Men i betraktning av hvor ressurskrevende det er å etablere et tilstrekkelig data-grunnlag og en god modell for å anslå det optimale prisnivået, vil det nærmest bare være en tilfeldighet om Konkurransetilsynets regulering realiserer en samfunnsøkonomisk effektiv pris i markedet. Når det så i tillegg er unødvendig å regulere prisdannelsen for å oppnå et tilnærmet optimalt prisnivå (gitt forutsetningen om at tilbudet bestemmes av antall bevillinger), må konklusjonen bli at maksimalprisregulering er lite aktuelt som virkemiddel for å legge til rette for en samfunnsøkonomisk effektiv markedssituasjon.

Hvis monopol-prisnivået resulterer i at samlet kapasitet ikke utnyttes fullt ut, blir ikke bevillingssystemet avgjørende for transporttilbudet. Fra et samfunnsøkonomisk effektivitetssynspunkt vil drosjetransportmarkedet da fungere på samme måte som de fleste markeder med begrenset konkurranse. Riktignok vil effektivitetstapet være noe mindre enn i mange andre monopoliserte markeder, på grunn av kostnadsgevinstene som kjørekoordineringen gir opphav til. Eventuelle inngrep fra Konkurransetilsynet i markedet burde utformes på noenlunde samme måte som i andre, sammenlignbare markeder. Dette tilsier ikke maksimalprisregulering, men tiltak som motvirker monopoltilpasninger, bidrar til virksom konkurranse og legger til rette for lønnsomme, konkurrerende etableringer.