

UDSKRIFT
AF
ØSTRE LANDSRETS DOMBOG

DOM

Afsagt den 14. maj 2003 af Østre Landsrets 13. afdeling
(landsdommerne M. Lerche, Ulla Rubinstein og Dorthe Wiisbye).

13. afd. nr. B-735-01:

Dansk Taxi Forbund (DTF) som mandatar for
Sønderborg Taxas Økonomiske Forenings
Bestillingskontor

(Advokat Nanna-Louise Wildfang Linde)

mod

Konkurrencerådet

(Kammeradvokaten v/advokat Jacob Pinborg)

og

13. afd. nr. B-1787-01:

Dansk Taxi Forbund (DTF) som mandatar for
Sønderborg Taxas Økonomiske Forenings
Bestillingskontor

(Advokat Nanna-Louise Wildfang Linde)

mod

Færdselsstyrelsen

(Kammeradvokaten v/advokat Jacob Pinborg)

Påstande:

Under sag B-735-01, der er anlagt den 12. marts 2001, har
sagsøger, Dansk Taxi Forbund (DTF) som mandatar for Sønder-

borg Taxas Økonomiske Forenings Bestillingskontor (STB), nedlagt følgende endelige påstande over for sagsøgte, Konkurrencerådet:

Principale påstande:

"1. Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at § 16, stk. 8 i STB's vedtægter (Vedtægtsbestemmelsen) ikke er omfattet af Konkurrencelovens § 6, og

2. Sagsøgte tilpligtes at ophæve påbud til STB om at ophæve Vedtægtsbestemmelsen."

Subsidiær påstand:

"De i den primære påstand nævnte påbud ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling i Konkurrencerådet"

Over for både sagsøgers principale og subsidiære påstande har **sagsøgte, Konkurrencerådet**, nedlagt endelig påstand om frifindelse.

Under sag B-1787-01, der er anlagt den 12. juni 2001, har **sagsøger, Dansk Taxi Forbund (DTF) som mandatar for Sønderborg Taxas Økonomiske Bestillingskontor (STB)**, over for sagsøgte, Færdselsstyrelsen, nedlagt endelig påstand om, at sagsøgte tilpligtes at anerkende, at § 16, stk. 8, i STB's vedtægter (Vedtægtsbestemmelsen) er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering.

Sagsøgte, Færdselsstyrelsen, har påstået frifindelse.

Landsretten har behandlet de to sager under ét.

Sagens omstændigheder:

Sagsøgers vedtægter har tidligere i § 16, stk. 8, indeholdt en bestemmelse med følgende ordlyd:

"Vogne tilsluttet Sønderborg Taxa's Økonomiske For-
enings bestillingskontor skal følge de takster
m.v., som ledelsen fastsætter. Ledelsen må dog al-
drig fastsætte takster m.v., der ligger over de af
Sønderborg Kommune fastsatte maksimaltakster."

Bestemmelser som den omtvistede var genstand for brevveksling mellem Konkurrencestyrelsen og Færdselsstyrelsen. Den 30. marts 2000 sendte Konkurrencestyrelsen således en foreløbig og fortrolig sagsfremstilling i en klagesag om bindende priser for taxikørsel i Sønderjylland til høring i Færdselsstyrelsen. Af et vedlagt notat med den nævnte foreløbige sagsfremstilling fremgik, at Konkurrencestyrelsen fandt, at det ikke var en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, at bevillingshavere skulle anvende de fastsatte maksimaltakster. Konkurrencestyrelsen fandt derfor, at aftaler om bindende takster for taxikørsel ikke var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i konkurrencelovens § 2, stk. 2. Konkurrencestyrelsen fandt endelig, at vedtægtsbestemmelser som den, der er omtvistet under denne sag, var i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1 og 3, jf. stk. 2.

I forlængelse af høringen af 30. marts 2000 rettede Mogens Jensen, Konkurrencestyrelsen, ved e-mail henvendelse til fuldmægtig Peter Maltesen, Færdselsstyrelsen, med nogle supplerende bemærkninger. I e-mailen hedder det bl.a.:

" (....)

Ifølge Konkurrencelovens § 2, stk. 2, 1. pkt. gælder konkurrencelovens forbudsbestemmelser ikke, hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Konkurrencestyrelsen vurderer at tre forhold er konkurrencebegrænsninger (jf. sagsfremstillingen):

1. (....)

2. Vedtægterne for en række bestillingskontorer, der fastlår, at enhver tilsluttet vognmand skal benytte de af ledelsen fastsatte takster;

3. (....)

Yderligere vurderer styrelsen, at disse konkurrencebegrænsninger ikke er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering (herunder særligt taxiloven og taxabekendtgørelsen).

(....)

Afgørelse af om en konkurrencebegrænsning er omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2, 1. pkt., træffes af den myndighed m.v., der har fastsat reguleringen eller truffet beslutningen eller, såfremt reguleringen er fastsat ved lov eller EF-Forordning, af vedkommende minister, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 4.

På den baggrund anmodes Færdselsstyrelsen at tage stilling til, om konkurrencelovens vurdering af, om de ovennævnte tre konkurrencebegrænsninger er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, specielt og navnlig taxiloven og taxibekendtgørelsen.

...."

Den 26. april 2000 udstedte Konkurrencerådet påbud til Sønderborg Taxa om at ophæve den omtvistede bestemmelse i § 16, stk. 8, i bestillingskontorets vedtægter. Samtidig udtalte Konkurrencerådet, at bestemmelsen måtte anses for at være konkurrencebegrænsende og omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1 og 3.

I år 2000 blev bestemmelsen ophævet som følge af påbuddet fra Konkurrencerådet.

Konkurrencerådets afgørelse blev stadfæstet af Konkurrenceankenævnet den 16. januar 2001. I Konkurrenceankenævnets kendelse hedder det:

"1.

Ved klageskrift af 20. maj 2000 har Dansk Taxi Forbund på vegne Sønderborg Taxas Økonomiske Forening påklaget Konkurrencerådets afgørelse af 26. april 2000, hvorefter den i Sønderborg Taxas Økonomiske Forenings bestillingskontors vedtægts § 16, stk. 8, fastsatte bestemmelse, som forpligter alle tilsluttede vognmænd at benytte de af ledelsen fastsatte takster, anses for at være konkurrencebegrænsende og omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1 og 3, og hvorefter der udstedes påbud til Sønderborg Taxa om at ophæve bestemmelsen i § 16, stk. 8, i bestillingskontorets vedtægt:

....

Klager har nedlagt følgende påstand:

Taxakørsel er et offentligt reguleret erhverv og bestemmelsen om, at vogne tilsluttet det samme bestillingskontor skal udføre kørsel til takster fastlagt af bestillingskontorets ledelse og i overensstemmelse med det af kommunalbestyrelsen fastlagte takstreglement, er en direkte og nødvendig følge af den offentlige regulering, hvorfor taxikørsel er omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2.

Konkurrencerådet har påstået stadfæstelse.

De Frie Vognmænd Sønderborg er indtrådt i sagen som biintervenient til støtte for Konkurrencerådet.

Konkurrenceankenævnet har ved kendelse af 5. juli 2000 bestemt, at klagen ikke tillægges opsættende virkning, jf. konkurrencelovens § 19, stk. 4.

2.

Det fremgår af sagen, at afgørelsen er baseret på en indhentet udtalelse fra Færdselsstyrelsen af 13. april 2000, hvori det bl.a. anføres:

"1. Taxilovgivningens bestemmelser om prisfastsættelse og tilslutningspligt:

A.

Ifølge taxiloven, jf. bekendtgørelse nr. 517 af 24. juni 1999 af lov om taxikørsel m.v., er de tilladelsesudstedende myndigheder, det vil sige Storkøbenhavns Taxinævn for så vidt angår Københavns og Frederiksberg kommuner og kommunerne i Københavns Amt, og kommunalbestyrelserne i kommunerne uden for Storkøbenhavn, ifølge § 28 i taxibekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 220 af 31. marts 2000 om taxikørsel m.v. bemyndiget til at fastsætte maksimalpriser for udførelse af taxikørsel.

Bestemmelsen i § 28 har følgende formulering:

"Maksimaltakster, herunder eventuelle takster for timebetaling, samt eventuelle særlige tillæg til taksterne, fastsættes af kommunalbestyrelsen."

Bestemmelsen indebærer, at der ikke kan opkræves højere takster, herunder tillæg til taksterne, end fastsat af kommunalbestyrelsen. Taxivognmænd kan således opkræve betaling/takster, der højst svarer til maksimaltaksterne.

Bestemmelsen i § 28 i taxibekendtgørelsen er identisk med § 28 i hyrekørselsbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 401 af 14. september 1979 om hyrekørsel, der var gældende i perioden fra den 1. oktober 1979 til den 31. december 1997.

Trafikministeriet (tidligere Ministeriet for Offentlige Arbejder), der tidligere varetog hyrekørselslovgivningen har i en redegørelse af 28. oktober 1983 bl.a. meddelt Storkøbenhavns Taxinavn, at hyrekørselsloven byggede på det princip, at den enkelte tilladelsesindehaver er en selvstændig næringsdrivende, og at bestillingskontorets eneste opgave er at formidle kontakten mellem den selvstændige vognmand og publikum.

Ministeriet udtalte videre, at taksterne for taxikørsel i medfør af lovgivningen alene er fastsat som maksimaltakster, inden for hvilke den enkelte tilladelsesindehaver suverænt og uden styring af navn og eller bestillingskontor kan fastsætte den takst, han ønsker at køre til.

B.

Indehavere af taxitilladelser i kommuner, hvor antallet af taxitilladelser er fastsat til 10 eller derover, skal ifølge § 10, stk. 1, i taxi-loven oprette eller tilslutte sig et bestillingskontor.

Kapitel 4 i taxibekendtgørelsen indeholder nærmere bestemmelser om bestillingskontorers oprettelse og drift.

Disse bestemmelser er - bortset fra bestemmelserne i § 18, stk. 2, 3 og 4, om godkendelse af et konkurrerende bestillingskontor, om tidsbegrænsning af godkendelser - og om ansvarlige ledere, indholdsmæssigt identiske med bestemmelserne herom i den tidligere hyrekørselsbekendtgørelse.

Taxibekendtgørelsen omfatter endvidere en standardvedtægt for bestillingskontorer, som skal lægges til grund ved udarbejdelse af vedtægter for de enkelte bestillingskontorer, der regulerer forholdet mellem bestillingskontorerne og de tilsluttede tilladelsesindehavere. Tilsvarende bestemmelser fandtes i hyrekørselsbekendtgørelsen.

C.

Tilslutningspligten indebærer, at indehavere af taxitilladelser er forpligtede til at modtage og effektuere bestillinger på taxikørsel, der indgår til det pågældende bestillingskontor. Tilsluttede tilladelsesindehavere kan ikke på egen hånd drive forretning gennem modtagelse og effektivering af telefonbestilte kørselsopgaver.

Bestillingskontorer er forpligtede til at fordele bestillinger på kørselsopgaver ligeligt blandt tilsluttede tilladelsesindehavere. Dette indebærer, at specielle ønsker (bestillinger), der ikke har reel betydning i forhold til gennemførelsen af en kørselsopgave, f.eks. ønsker om at blive betjent af en bestemt chauffør, at blive befordret i et køretøj af nærmere angivet type, størrelse, farve m.v., skal tilsidesættes i det omfang, at dette strider imod gennemførelsen af princippet om ligelig fordeling af kørselsopgaver.

I det omfang, der ikke udføres telefonbestilte kørselsopgaver, er tilsluttede tilladelsesindehavere berettigede til at udføre "gadetur", det vil sige kørselsopgaver efter direkte ordre fra kunder ved anrøb/tegngivning eller ved henvendelse til en ledig taxi på en holdeplads.

Ved direkte bestilling kan kunder vælge frit mellem ledige taxier. Kunder er ikke forpligtede til at vælge den taxi, der holder forrest i en række, og kan således få tilfredsstillet eventuelle præferencer med hensyn til særlige køretøjer, chauffører m.v.

D.

Som anført under punkt C reguleres forholdet mellem bestillingskontorer og tilsluttede tilladelsesindehavere gennem vedtægterne for bestillingskontorerne.

Disse vedtægter skal udarbejdes på grundlag af standardvedtægt for bestillingskontorer, der indgår som bilag 3 til taxibekendtgørelsen.

....

Taxilovgivningen tager ikke stilling til, hvorledes takster og tillæg til taksterne internt fastsættes i bestillingskontorerne.

E.

Inden for de i medfør af § 28 i taxibekendtgørelsen fastsatte rammer er indehavere af taxitilladelser således frit stillet med hensyn til fastsættelse af takster og tillæg til disse.

Færdselsstyrelsen har ikke kendskab til den "praktiske" prisfastsættelse i taxierhvervet, hvorfor styrelsen i sagens anledning har rettet telefonisk henvendelse til Storkøbenhavns Taxinavn.

Sekretariatschef Jørgen Kjær, Storkøbenhavns Taxinavn, har oplyst, at samtlige bestillingskontorer i Storkøbenhavn lægger taxinavnets maksimaltakster til grund ved kørselsopgaver, der ikke udføres ifølge aftaler om større kørselsarrangementer, f.eks. kørsel for lægevagten, hvor der kan være tale om ydelse af kredit, der ofte er kombineret med en favorabel finansieringsordning eller - i visse tilfælde - kørsel eller ventetid til en lavere pris.

Jørgen Kjær har videre oplyst, at spørgsmålet om takstfastsættelse - bortset fra det tilfælde, der var genstand for Sø- og Handelsrettens afgørelse af 22. marts 1985 - efter hans opfattelse ikke har givet anledning til problemer i bestillingskontorerne.

2. Vurdering af konkurrenceforhold i relation til udførelse af taxikørsel i Sønderjyllands Amt:

A.

Vedtægten for Sønderborgs Taxas Økonomiske Forenings bestillingskontor er forelagt i uddrag, hvorfor det ikke er muligt at foretage en egentlig analyse af denne. Det bemærkes i øvrigt, at det ikke fremgår, hvorvidt vedtægten er godkendt af Sønderborg Kommune.

Såfremt det antages, at vedtægten er godkendt af kommunen, skal de tilsluttede tilladelsesindehavere i henhold til § 16, stk. 8, i vedtægten følge de af bestillingskontorets ledelse fastsatte takster m.v., der ifølge samme bestemmelse ikke må overstige de af kommunen fastsatte maksimaltakster. Denne bestemmelse ses ikke umiddelbart at være i strid med bestemmelser i taxiloven eller i taxibekendtgørelsen.

Det bemærkes videre, at det efter Færdselsstyrelsens opfattelse må være hensigtsmæssigt navnlig i henseende til kundebetjeningen, at der ved telefonisk bestilling af kørselsopgaver kan orienteres udtømmende om prisen for en konkret kørselsopgave ved oplysning om starttakst, kilometertakst, ventetidstakst m.v.

Denne mulighed foreligger ikke i det omfang, hvor tilladelsesindehavere tilsluttet samme bestillingskontor, lægger forskellige takster til grund for deres ydelser.

Dette indebærer, at kunder, der telefonisk bestiller kørselsopgaver ved samme bestillingskontor, uanset at de måtte have en formodning for at der var "enhedspriser" indenfor det samme bestillingskontor, faktisk kan komme til at betale varierende priser, alt afhængigt af hvilke vognmænd, der udfører de pågældende opgaver.

Det bemærkes i denne forbindelse, og som anført i afsnit i C i dette notat, at der på grund af lighedsprincippet for fordeling af telefonbestilte kørselsopgaver ikke er mulighed for at bestille og få tilstillet en bestemt vognmand til at udføre en kørselsopgave, men derimod kun en "vilkårlig" vognmand tilsluttet bestillingskontoret, som er i stand til at udføre den pågældende bestilte opgave.

Det bemærkes endelig, at den aktuelle sag ikke omfatter oplysninger om andre gensidigt bebyrdende kontraktsforhold mellem bestillingskontoret og de tilsluttede tilladelsesindehavere, hvorved tilladelsesindehaverne eventuelt kan have delegeret retten til at fastsætte takster til bestillingskontorets ledelse.

B.

Færdselsstyrelsen kan på det foreliggende grundlag ikke vurdere, hvorvidt vedtægterne for Dansk Taxi Forbund faktisk indebærer konkurrencebe- grænsende elementer i relation til prisfastsættelse for taxikørsel, idet det samtidig bemærkes, at Færdselsstyrelsen har noteret sig forbundets oplysninger, om at taxier tilsluttet Dansk Taxi Forbund faktisk udfører kørselsopgaver, der er opnået via licitationer, til priser, som ligger under de kommunalt fastsatte maksimaltakster.

Det bemærkes endelig, at formuleringen af bestemmelsen i § 2, stk. 1, i Love for Sønderjyllands Amts Taxiforening efter Færdselsstyrelsens opfattelse ikke er en direkte eller en nødvendig følge af taxilovgivningen."

3.

Under sagens behandling for Ankenævnet har klager i skrivelse af 30. juni 2000 rettet henvendelse til Færdselsstyrelsen, som har besvaret denne henvendelse således i skrivelse af 24. august 2000:

"Med henvisning til Færdselsstyrelsens skrivelse af 13. april 2000 til Konkurrencestyrelsen bilagt notatet "Prisfastsættelse for taxikørsel udført af taxier tilsluttet bestillingskontorer" har Dansk Taxi Forbund ved skrivelse af 2. juli 2000 gjort gældende, at Konkurrencestyrelsen fejlagtigt har fortolket Færdselsstyrelsens notat af 13. april 2000 som en afgørelse i henhold til § 2, stk. 4, i konkurrenceloven.

....

Færdselsstyrelsen skal i denne anledning meddele følgende:

....

På grundlag af det anførte i Færdselsstyrelsens notat, herunder bestemmelsen i § 28 i taxibekendtgørelsen, hvorefter indehavere af taxitilladelser frit - med respekt af og inden for de af den pågældende kommunalbestyrelse fastsatte maksimaltakster og eventuelle særlige tillæg til disse - kan fastsætte priser for udførelse af taxikørsel og dertil hørende serviceydelser, finder Færdselsstyrelsen ikke grundlag for at antage, at taxierhvervet, der selvsagt kan betegnes som offentligt reguleret virksomhed, er omfattet af bestemmelser, der umiddelbart eller som en nødvendig følge heraf udelukker tilladesindehavere fra at konkurrere indbyrdes om markedsandele.

....

For så vidt angår ... Trafikministeriets skrivelse af 28. oktober 1983 til Storkøbenhavns Høyrevognsnavn bemærkes, at Færdselsstyrelsen kan tilslutte sig det af ministeriet anførte om forholdet mellem indehavere af taxitilladelser og bestillingskontorer, idet det samtidig bemærkes,

at det af styrelsen anførte vedr. bestemmelsen i § 16, stk. 8, i vedtægten for bestillingskontoret Sønderborg Taxi alene er baseret på det forhold, at bestemmelsen ikke umiddelbart ses at være i strid med ordlyden af bestemmelser i taxiloven eller taxibekendtgørelsen.

Det bemærkes videre for god ordens skyld, som det også er anført i første afsnit i punkt 2.A. i Færdselsstyrelsens notat, at det ikke har været muligt at foretage en egentlig analyse i sin helhed af vedtægten for det pågældende bestillingskontor, hvorfor det blandt andet ikke har været muligt at afgøre, hvorvidt ordlyden af § 16, stk. 8, første led "ledelsen fastsætter", skal fortolkes således, at bestillingskontoret fastsætter takster og tillæg til disse på grundlag af forudgående overenskomst med de tilsluttede tilladelsesindehavere.

Det i Færdselsstyrelsens notat anførte om bestemmelsen i § 16, stk. 8, i vedtægten for Sønderborg Taxas økonomiske Forenings Bestillingskontor relaterer sig således alene og umiddelbart til ordlyden af taxalovgivningens bestemmelser.

Færdselsstyrelsen finder ikke grundlag for at genoptage sagen overfor Konkurrencestyrelsen."

4.

Dansk Taxa Forbunds argumentation

Klager har oplyst, at Sønderborg Taxas Økonomiske Forening har 30 medlemmer med tilsammen 30 taxier. Foreningen har for en del år siden oprettet et bestillingskontor. Foruden de 30 medlemmer er der til bestillingskontoret tilsluttet yderligere 3 vognmænd med tilsammen 3 taxier. Disse vognmænd er ikke medlem af den økonomiske forening og kaldes i det daglige for indlejer vognmænd al den stund, de lejer sig ind i bestillingskontoret. De 3 indlejere har dannet den forening (De Frie Vognmænd), der har rejst klagen ved Konkurrencestyrelsen.

Konkurrencerådets afgørelse er efter klagers opfattelse stærkt fordrejet i forhold til Færdselsstyrelsens høringssvar af 13. april 2000, idet Konkurrencerådet i sin afgørelse kun har anvendt de dele af Færdselsstyrelsens høringssvar, der er i nøje overensstemmelse med den bedømmelse, som Konkurrencestyrelse forinden havde foretaget. De dele af Færdselsstyrelsens høringssvar, der taler imod Kon-

kurrencestyrelsens holdninger, er fuldt og helt ignoreret. Dermed har Konkurrencerådet afsagt kendelse om Sønderborg Taxa på forkerte forudsætninger og med forkert resultat.

Færdselsstyrelsen fastslår ikke, at den enkelte tilladelsesindehaver suverænt og uden styring af navn og/eller bestillingskontor kan fastsætte den takst, han ønsker at køre til. Var det tilfældet, ville Færdselsstyrelsens konklusion i høringssvaret vedrørende bestemmelsen i vedtægten for Sønderborg Taxas bestillingskontor § 16, stk. 8, om ens takster næppe lyde:

"Denne bestemmelse ses ikke umiddelbart at være i strid med bestemmelser i taxiloven eller i taxibe-kendtgørelsen."

At der i Færdselsstyrelsens høringssvar ikke er den selvmodsigelse, som Konkurrencestyrelsens udlægning af høringssvaret faktisk betinger, er beroende på den kendsgerning, som Færdselsstyrelsens høringssvar da også flere steder henviser til, at der med virkning fra 1. januar 1998 er sket ændringer i reguleringen af taxierhvervet. Blandt ændringerne er bl.a. ændringer i den af Færdselsstyrelsen udarbejdede standardvedtægt for bestillingskontorer.

Det var i forlængelse af disse ændringer, at bestemmelsen i § 16, stk. 8, blev indført i vedtægten, og efterfølgende godkendt af Kommunalbestyrelsen i Sønderborg.

Færdselsstyrelsens høringssvar redegør i øvrigt meget udførligt for, hvorfor der i forbindelse med taxier tilsluttet et bestillingskontor, som direkte følge af taxilovens tilslutningspligt, ikke kan ske konkurrence på pris mellem vogne tilsluttet samme bestillingskontor.

Konkurrencestyrelsens håndtering af sagen er ikke tilfredsstillende. Konkurrencerådets afgørelse bygger på notatet fra Færdselsstyrelsen, som er baseret på en henvendelse af 30. marts 2000 fra Konkurrencestyrelsen, i hvilken man beder om Færdselsstyrelsens foreløbige bemærkninger til et notat udarbejdet af Konkurrencestyrelsen. Som Færdselsstyrelsen har udtalt i skrivelsen af 24. august 2000, har Færdselsstyrelsen ikke i notatet foretaget en egentlig analyse i sin helhed af vedtægten for det pågældende bestillingskontor, hvorfor det i Færdselsstyrelsens notat anførte om bestemmelsen i § 16, stk. 8, i vedtægten for Sønderborg Taxas økono-

miske forenings bestillingskontor relaterer sig alene og umiddelbart til ordlyden af taxilovgivningens bestemmelser. Der har således ikke foreligget en afgørelse som krævet efter konkurrencelovens § 2, stk. 4.

Konsekvensen heraf er bl.a., at Konkurrencerådet må drage egne konklusioner på baggrund af Færdselsstyrelsens notat. Derved giver Konkurrencerådet sig selv større råderum i forhold til, hvad et regulært høringssvar ville afstedkomme.

At Konkurrencerådet samtidig opnår en situation, hvor den manglende adgang til legalitetsprøvelse af et høringssvar efter Konkurrencelovens § 2, stk. 4, reelt omgås, synes i sig selv stærkt kritisabelt, og bør - sammenholdt med den øvrige håndtering af sagen - i sig selv afstedkomme, at Konkurrenceankenævnet underkender Konkurrencerådets afgørelse.

I øvrigt giver Konkurrencerådets indlæg anledning til at påpege betydningen af problemstillingen vedrørende kundernes opfattelse af afsætningsstedets identitet. I relation til taxikørsel gennem et bestillingskontor gælder således, at lovgivningen kræver, at tilladelsesindehaverne tilslutter sig et bestillingskontor, og at bestillingskontoret skal fordele bestillingerne på kørsler ligeværdigt mellem de tilsluttede vogne, således som det fremgår af Færdselsstyrelsens notat. Kunderne kan med andre ord ikke bestille en specifik taxi og kan derfor heller ikke påregne, at en eventuelt annonceret pris rent faktisk er den pris, de vil blive opkrævet efter endt tur.

Taxivognmænds adgang til at deltage i konkurrence med sygetransportselskaber, minibusselskaber, busselskaber og taxivognmænd, der ikke er omfattet af pligten til at samarbejde i et bestillingskontor m.v., således som det har foregået gennem de seneste mere end tredive år i forbindelse med bl.a. offentlige licitationer, vil, med en stadfæstelse af Konkurrencerådets afgørelse, kunne forekomme tvivlsom.

Væsentligste forskel mellem taxivognmænd omfattet af pligten til at samarbejde i et bestillingskontor og ovennævnte konkurrenter er, at taxivognmanden skal benytte sin taxitilladelse i et samarbejde med andre. Situationen er således meget lig den situation som Konkurrencestyrelsens "Vejledning: Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler (maj 1998)" beskriver på side 8:

"Endelig er interne aftaler i andelsvirksomheder undtaget fra forbudet, hvis aftalerne er begrænset til det, der er nødvendigt for at sikre en tilfredsstillende drift af andelsselskaber, herunder en vis fælles styrke, når der indgås kontrakter med andre parter."

5.

Konkurrencerådets argumentation

Konkurrencerådet har oplyst, at Rådets afgørelse af 26. april 2000 udspringer af en klage indgivet til Konkurrencestyrelsen af Foreningen De Frie Vognmænd Sønderborg. Klagen og nærværende ankesag er en del af en verserende ankesag for Vestre Landsret. Rets sagen omhandler spørgsmålet, om der i vedtægterne for Sønderborg Taxa's økonomiske forenings bestillingskontor er hjemmel til at pålægge Foreningen De Frie Vognmænd disciplinærbod for manglende forevisning af taxameterattest, herunder hvorvidt det er i strid med konkurrencereglerne at fastsætte bindende takster for taxikørsel.

Retten i Sønderborg udtalte i sin dom af 25. november 1999, at der ikke under sagen var *"frembragt tilstrækkeligt grundlag for at tage stilling til sagsøgerens indsigelse om, at den fastsættelse af takster for hyrevognskørsel, der er indeholdt i § 16, stk. 8, i sagsøgtes vedtægter, som følger det af kommunen fastsatte takstreglement, er omfattet af konkurrencelovens § 6 og derfor ulovlig, da dette, forinden indbringelse for domstolen, skal behandles efter konkurrencelovgivningens bestemmelser"*.

Den foreliggende klage drejer sig alene om, hvorvidt fastsættelse af ens takster er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering og dermed omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2.

Færdselsstyrelsen er den myndighed, som i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 4, skal træffe afgørelse om, hvorvidt konkurrencebegrænsningen er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Konkurrencestyrelsen anmodede Færdselsstyrelsen om bl.a. at oplyse, hvorvidt vedtægterne for en række bestillingskontorer, herunder Sønderborg Taxa's økonomiske forenings bestillingskontor, udgør en konkurrencebegrænsning, der er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Konkurrencerådet har ikke draget egne konklusioner ud fra Færdselsstyrelsens notat.

Færdselsstyrelsen udtalte sig herom ved fremsendelse af notatet af 13. april 2000. Færdselsstyrelsen har i notatet citeret en redegørelse fra Trafikministeriet dateret 28. oktober 1983, hvor det er anført, at: "... taksterne for taxikørsel i medfør af lovgivningen alene er fastsat som maksimaltakster, inden for hvilke den enkelte tilladelsesindehaver suverænt og uden styring af navn og/eller bestillingskontor kan fastsætte den takst, han ønsker at køre til".

Det fremgår heraf, at det alene er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, at der er fastsat maksimaltakster. Fastsættelse af bindende takster i øvrigt kan derimod ikke anses at være en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering.

Redegørelsen af 28. oktober 1983 fra Trafikministeriet er udarbejdet til Storkøbenhavns Hyrevognsnavn i forbindelse med en sag, hvori Sø- og Handelsretten afsagde dom den 22. marts 1985. Sagen omhandlede eksklusion af 3 vognmænd fra et bestillingskontor, fordi de anvendte lavere takster end de af Storkøbenhavns Hyrevognsnavn fastsatte takster. Af redegørelsen fremgår det bl.a., at "hyrevognsloven bygger på det helt fundamentale princip, at den enkelte bevillingsindehaver er selvstændig næringsdrivende, og at bestillingskontorets eneste opgave er at formidle kontakten mellem den selvstændige vognmand og publikum", og at "taksterne for hyrekørsel i medfør af lovgivningen alene er fastsat som maksimaltakster, inden for hvilken den enkelte bevillingshaver suverænt og uden styring af navn eller bestillingskontor kan fastsætte den takst, han ønsker at køre til". I Sø- og Handelsrettens præmisser udtales: "Da et bestillingskontors opgave alene er at formidle kontakten mellem vognmand som selvstændig næringsdrivende og publikum, og da der alene er fastsat højestepriser, inden for hvilken vognmanden selv kan fastsætte sin takst, var den nævnte udelukkelse fra bestillingskontoret med lukning af radioforbindelsen ulovlig".

Dommen bygger således på en forudsætning om, at den enkelte vognmand selv kan fastsætte sine takster - under iagttagelse af maksimaltaksten.

Færdselsstyrelsen udtalte i øvrigt, at "Taxilovgivningen tager ikke stilling til, hvorledes takster og tillæg til taksterne internt fastsættes i bestillingskontorerne". "Færdselsstyrelsen finder

ikke grundlag for at genoptage sagen overfor Konkurrencestyrelsen".

Færdselsstyrelsens udtalelse om, at bestemmelsen i vedtægtens § 16, stk. 8, ikke umiddelbart ses at være i strid med bestemmelser i taxiloven eller i taxibekendtgørelsen, medfører ikke, at konkurrencebegrænsningen også er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Udtalelsen om, hvorvidt vedtægtsbestemmelsen er i overensstemmelse med taxilovgivningen eller ej, har derfor ingen betydning for nærværende sag.

Færdselsstyrelsens udtalelse om, at det "må være hensigtsmæssigt navnlig i henseende til kundebetjeningen, at der ved telefonisk bestilling af kørselsopgaver kan orienteres udtømmende om prisen for en konkret kørselsopgave", er ikke ensbetydende med, at der er tale om en konkurrencebegrænsning, som er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering.

Afsnit B i Færdselsstyrelsens udtalelse omhandler vedtægterne for Dansk Taxi Forbund. Færdselsstyrelsen bemærker afslutningsvis i dette afsnit, at "... formuleringen af bestemmelsen i § 2, stk. 1, i Love for Sønderjyllands Amts Taxiforening efter Færdselsstyrelsens opfattelse ikke er en direkte eller nødvendig følge af taxilovgivningen". § 2, stk. 1, i Love for Sønderjyllands Amts Taxiforening forpligter alle vognmænd, der er medlem af Centralforeningen af Taxiforeninger (CAT), til at benytte de af kommunen fastsatte maksimaltakster. § 2, stk. 1, lyder: "Foreningens formål er at samle alle taxivognmænd i amtet til varetagelse af fælles interesser, samt søge tilvejebragt det bedst mulige samarbejde erhvervets udøvere imellem og bekæmpe al usund konkurrence, herunder at taxameteret altid skal udvise de max. priser, som er godkendt af kommunerne i amtet".

Efter Færdselsstyrelsens skrivelse af 24. august 2000, hvori Færdselsstyrelsen afviser, at der er grundlag for at genoptage sagen, og hvori det udtrykkeligt er anført, at Færdselsstyrelsen "kan tilslutte sig det af ministeriet anførte om forholdet mellem indehavere af taxitilladelser og bestillingskontorer", må det være åbenbart, at Færdselsstyrelsen med svaret af 13. april 2000 har truffet afgørelse i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 4, og konkluderet, at der ikke er tale om en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering,

når der fastsættes bindende takster. Konkurrencerådet har således ikke draget egne konklusioner.

Til det af klager i øvrigt anførte bemærkes, at forpligtelsen til at tilslutte sig et bestillingskontor, alene betyder, at bestillingskontoret skal fordele bestillinger på kørselsopgaver ligeligt blandt tilsluttede tilladelsesindehavere. Der kan således ikke drages nogen paralleller mellem andelsselskaber og taxivognmænd, der er tilsluttet et bestillingskontor.

6.

De frie Vognmænd Sønderborgs argumentation

Et bestillingskontors eneste formål efter lovgivningen er at fungere som telefoncentral. Vognmændenes opkrævning af betaling fra kunder og de priser, som vognmændene anvender, er bestillingskontoret uvedkommende.

7.

Konkurrenceankenævnets bemærkninger

Konkurrencerådet har ved den påklagede afgørelse lagt til grund, at Færdselsstyrelsens høringssvar af 13. april 2000 indeholdt en af Færdselsstyrelsen i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 4, truffet afgørelse, hvorefter den vedtægtsbestemmelse, som sagen angår, ikke er en direkte eller nødvendig følge af den offentlige regulering af taxikørsel. I hvert fald efter Færdselsstyrelsens udtalelse af 24. august 2000 finder Ankenævnet ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere dette.

Konkurrencerådet - og dermed også Ankenævnet - har ingen beføjelse til at efterprøve en sådan afgørelse truffet af vedkommende myndighed, men Konkurrencerådet har uprøvet skullet lægge Færdselsstyrelsens afgørelse til grund for sin afgørelse. En prøvelse af Færdselsstyrelsens afgørelse henhører under domstolene.

Da der herefter ikke er grundlag for at tage klagers påstand til følge, stadfæster Ankenævnet den påklagede afgørelse.

Herefter bestemmes:

Konkurrencerådets afgørelse af 26. april 2000 stadfæstes."

Parterne har erklæret, at de er enige om, at rette sagsøgte i den af de foreliggende to sager, hvis genstand er Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. januar 2001, er Konkurrencerådet.

Forklaringer:

Under domsforhandlingen er der afgivet vidneforklaringer af Søren Genet, Benni Paulsen og Peter Krieger.

Søren Genet har forklaret, at han er direktør for Dansk Taxi Forbund. Det har han været siden 1992. Den omtvistede bestemmelse i § 16 i sagsøgers vedtægter blev ophævet for tre år siden. Indtil for tre år siden havde måske 70 taxaselskaber tilsvarende bestemmelser i deres vedtægter. Ophævelsen af bestemmelsen i § 16 i sagsøgers vedtægter har ikke medført priskrig. Derimod har ophævelsen af bestemmelsen ført til, at taxaselskaberne hæmmes i deres muligheder for tilbudsgivning vedrørende kontokørsler. Kontokørsler angår ture, der ikke køres efter taxameter, men i henhold til en fast aftale med f.eks. en skole eller anden institution angående faste ture, bl.a. med handicappede, med børn på særlige institutioner eller med mad, der køres ud til ældre. Efter ophævelsen af den omtvistede bestemmelse er man fra bestillingskontorets ledelses side dårligere stillet under forhandlinger med kunder om at opnå sådanne faste kontoaftaler. Dette skyldes, at bestillingskontorets ledelse ikke under forhandlingerne kan love, at alle vognmænd vil køre til den lave pris, man gerne vil tilbyde for at opnå at få kontrakten om de pågældende kørsler. Den omtvistede bestemmelse sikrede, at bestillingskontorets ledelse kunne pålægge vognmændene at køre til lavere priser end maksimalpriserne. Det er ikke realistisk, at bestillingskontorets ledelse før forhandlingerne med en potentiel kontokørsel-kunde skulle lave aftale på forhånd med alle bestillingskontorets vognmænd om, hvor billig en pris man

skulle tilbyde. Det vil føre til, at for mange personer før forhandlingerne har kendskab til enkeltheder vedrørende forhandlingspositionen. Den omtvistede bestemmelse har ingen konkret betydning for andet end kontokørsler. I øvrigt er fastsættelsen af maksimaltakster en kunstig måde at holde priserne nede på.

Benni Paulsen har forklaret, at han igennem 5 år har været formand for Sønderborg Taxas Økonomiske Forenings Bestillingskontor. Sagsøgers konkurrenter er omegnstaxivognmændene og busselskaberne. Kunderne beder ved bestillinger aldrig om at få den billigst mulige vogn. Et sådant ønske ville man efter hans opfattelse heller ikke kunne imødekomme, fordi ligebehandlingsprincippet kræver, at man tilbyder kunden den vogn, der er nærmest. For kunder, der præjer en taxi på gaden, sker det næsten aldrig, at de på forhånd beder om at få en fast pris for turen. Dog sker dette af og til ved kørsler om aftenen eller om natten, måske i 2-3 % af turene. Der kan f.eks. være tale om unge mennesker, der skal hjem fra en tur i byen og vil sikre sig, at de har penge nok til turen. De faste aftaler om kontokørsler er alle bestillingskontorets vognmænd med i med undtagelse af de vognmænd, der er med i Foreningen De Frie Vognmænd. For hans egen bils vedkommende udgør kontokørslerne ca. 50 % af alle ture. Gennemsnitligt vil kontokørslerne hos en vognmand, der er med i sagsøgers bestillingskontor vel udgøre omkring 30-35 % af alle ture. Årsagen til, at man hos sagsøger gerne vil genindføre den omtvistede bestemmelse i vedtægternes § 16, stk. 8, er, at bestillingskontorets ledelse derved vil stå bedre under forhandlinger angående kontokørsel for institutioner og andre. I så fald vil ledelsen kunne være sikker på, at vognmændene, efter at en aftale er kommet i hus, vil være forpligtede til at køre til den takst, man har forhandlet sig til rette om. Han har dog aldrig selv oplevet, at en vognmand har sagt, at et konkret tilbud om kontokørsel til en forhandlet pris var

for billigt, og derfor ikke har villet køre til den pågældende pris. Gennem de seneste 3 år, hvor bestemmelsen i § 16, stk. 8, ikke har været gældende, har Peter Krieger og andre ikke ført priskrig. Der har f.eks. heller ikke været vognmænd, som har reklameret med skilte angående "lavpris-taxi" eller lignende. Bestemmelsen i § 16, stk. 8, er ophævet, men det har ikke haft konkret betydning. De takster, der stort set altid har været anvendt, har været maksimaltaksterne; også gennem de seneste tre år. Han har aldrig oplevet, at en vognmand på taksameterture kører med lavere pris end maksimaltaksterne, men der er vel i princippet intet til hinder for det. I øvrigt er der i dag mere kontokørsel end tidligere. Dette har imidlertid ingen sammenhæng med ophævelsen af § 16, stk. 8.

Peter Krieger har forklaret, at han siden 1994 har været vognmand tilsluttet sagsøger. Bestemmelsen i § 16, stk. 8, betød, at alle skulle køre til maksimaltaksten. Efter ophævelsen af bestemmelsen, dvs. igennem de seneste tre år, sker taksameterkørsel i praksis fortsat altid til maksimaltaksten. Men hvis en vognmand vil køre billigere, kan der ikke længere pålægges ham bod i den anledning. Både før og efter ophævelsen af bestemmelsen har han selv givet mellem 5 og 10 % rabat til kunder, der er kommet og har præjet en vogn, hvis hans vogn har stået i en række og ventet på at få en tur. Før ophævelsen af bestemmelsen blev de andre chauffører i rækken sure på ham i sådanne tilfælde. Han vil gerne reklamere på sin bil med, at han kører til en billigere pris. Han afventer imidlertid rettens afgørelse først.

Anbringender:

Sagsøger har over for sagsøgte Konkurrencerådet navnlig gjort følgende anbringender gældende, jf. påstandsdokument af 6. februar 2003:

Til støtte for de principale påstande gøres det gældende,

"at Vedtægtsbestemmelsen ikke er mærkbart konkurrencebegrænsende, jfr. Konkurrencelovens § 6, stk. 1,

at den konkurrencebegrænsning, som Vedtægtsbestemmelsen hævdes at være udtryk for - nemlig bindende priser for medlemmerne af STB - er en nødvendig eller direkte følge af offentlig regulering, jfr. Taxabekendtgørelsens § 28 sammenholdt med det nærmere indhold af tilslutningspligten i § 10, stk. 1, herunder forpligtelsen til at fordele bestillinger på kørselsopgaver ligeligt blandt de tilsluttede tilladelsesindehavere (Ligefordelingsprincippet), og Konkurrenceloven finder derfor ikke anvendelse, jfr. Konkurrencelovens § 2, stk. 2".

Til støtte for den subsidiære påstand gøres det gældende,

"at udtalelsen fra Færdselsstyrelsen var så uklar, at den ikke var egnet til at ligge til grund for sagsøgtes afgørelse, jfr. Konkurrencelovens § 2, stk. 4."

Sagsøgeren har angående det førstnævnet anbringende anført, at en af årsagerne til, at den omtvistede vedtægtsbestemmelse ikke er mærkbart konkurrencebegrænsende, er, at bestemmelsen er helt uden praktisk betydning for den kørsel, der ikke er kontokørsel. Forholdet er i øvrigt det, at alle bevillingshavere - uanset vedtægtsbestemmelsen - alligevel kører efter takster svarende til maksimaltaksterne. Vedtægtsbestemmelsen er uden reel betydning for vognmændenes konkurrenceevne. Derimod skal prisaftalen sikre lavere priser ved kontokørsler. Vedtægtsbestemmelsen har derfor ingen fordyrende virkning for kunderne.

Til støtte for anbringendet om, at den af sagsøgte påståede konkurrencebegrænsende vedtægtsbestemmelse er en nødvendig eller direkte følge af offentlig regulering, har sagsøger henvist til det, der er anført over for sagsøgte Færdselsstyrelsen.

Sagsøgte Konkurrencerådet har anført følgende, jf. påstandsdokument af 5. februar 2003:

"Til støtte for den nedlagte frifindelsespåstand gøres det overordnet gældende, at Konkurrenceankenævnets afgørelse er gyldig.

Hvad angår sagsøgerens [principale] påstande støttes disse påstande på to anbringender, hvoraf det ene er, at bestemmelsen i vedtægternes § 16, stk. 8, ikke er konkurrencebegrænsende, og derfor ikke er omfattet af konkurrencelovens § 6. Det bemærkes hertil, at sagsøgeren under sagens behandling for Konkurrenceankenævnet ikke bestred, at vedtægtsbestemmelsen var konkurrencebegrænsende i konkurrencelovens § 6's forstand. Der foreligger således ingen stillingtagen til dette spørgsmål fra Konkurrenceankenævnets side, hvorfor det omhandlede anbringende ikke kan tages under påkendelse, jf. konkurrencelovens § 20.

....

Kravet i vedtægternes § 16, stk. 8, hvorefter vogne tilsluttet Sønderborg Taxas Økonomiske Bestillingskontor skal følge de takster, som ledelsen fastsætter, er udtryk for en åbenbar konkurrencebegrænsning, der forhindrer tilsluttede taxier i at tilbyde ture til lavere priser.

Der er intet som helst grundlag for at fastslå, at taxichauffører efter lovgivningen er afskåret fra at konkurrere på prisen eller ikke har noget incitament hertil.

Sagsøgeren gør desuden til støtte for sine [principale] påstande gældende, at konkurrencebegrænsningen i vedtægternes § 16, stk. 8, er en direkte eller nødvendig følge af taxilovgivningen, og således ikke er omfattet af konkurrencelovens kapitel 2 g 3, jf. lovens § 2, stk. 2.

Det gøres gældende, at sagsøgte må frifindes i det omfang sagsøgerens [principale] påstand støttes på dette anbringende, allerede fordi sagsøgte ikke er rette sagsøgte i relation til spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en konkurrencebegrænsning omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2.

Spørgsmålet om, hvorvidt en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlige

regulering og dermed omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2, afgøres efter konkurrencelovens § 2, stk. 4, af den myndighed, der har fastsat reguleringen, hvilket for taxilovgivningens vedkommende vil sige Færdselsstyrelsen.

....

Når henses til, at sektormyndighedens afgørelse efter konkurrencelovens § 2, stk. 4, skal lægges uprøvet til grund af konkurrencemyndighederne, siger det også sig selv, at sektormyndighedens afgørelse ikke kan prøves i en sag anlagt mod konkurrencemyndighederne, f.eks. som i nærværende tilfælde i en sag mod Konkurrencerådet. Dette skyldes det simple forhold, at det ikke er rådet, der har truffet den afgørelse, som ønskes prøvet.

Rådet må derfor frifindes i det omfang, sagsøgerens[principale] påstande er støttet på anbringender om fejl i Færdselsstyrelsens afgørelse.

I anden række henvises til Færdselsstyrelsens [anbringender] for så vidt angår den materielle vurdering af, om den omstridte vedtægtsbestemmelse er en direkte og nødvendig følge af lovgivningen.

....

Efter Konkurrencerådets opfattelse er det åbenbart, at Færdselsstyrelsens ovennævnte skrivelser udgør en afgørelse efter konkurrencelovens § 2, stk. 4, hvilket Konkurrenceankenævnet også har lagt til grund ved sin afgørelse.

Det bemærkes i den relation, at Konkurrencestyrelsen udtrykkeligt anmodede Færdselsstyrelsen om i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 4, at vurdere, om sagsøgerens vedtægters § 16, stk. 8, var omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2.

Det bestrides, at bestemmelsen i retsplejelovens § 383 kan føre til, at spørgsmål, som efter konkurrencelovens § 20 ikke kan indbringes for/påkendes af domstolene, kan gøres gældende under nærværende sag.

Konkurrencenævnets afgørelse kan af de ovenfor anførte grunde heller ikke hjemvises til fornyet behandling."

Sagsøger har over for sagsøgte Færdselsstyrelsen gjort følgende anbringende gældende, jf. påstandsdokument af 6. februar 2003:

Det anføres,

"at den konkurrencebegrænsning, som Vedtægtsbestemmelsen hævdes at være udtryk for - nemlig bindende priser for medlemmerne af STB - er en nødvendig eller direkte følge af offentlig regulering, jfr. Taxabekendtgørelsens § 28 sammenholdt med det nærmere indhold af tilslutningspligten i § 10, stk. 1, herunder forpligtelsen til at fordele bestillinger på kørselsopgaver ligeligt blandt de tilsluttede tilladelsesindehavere (Ligefordelingsprincippet)."

Sagsøgeren har navnlig fremhævet, at det følger af taxilovens §§ 10 og 12, jf. taxibekendtgørelsens § 28, sammenholdt med ligefordelingsprincippet, at bestillingskontoret har pligt til at fordele bestillinger ligeligt på modtagne kørselsopgaver. Dermed er situationen den, at kunderne ikke kan bede bestillingskontoret om at sende den billigste vogn. Hvis vedtægtsbestemmelsen anses som konkurrencebegrænsende, er dette således en følge af den offentlige regulering i taxilovgivningen, inklusive ligefordelingsprincippet.

Sagsøgte Færdselsstyrelsen har anført følgende anbringender, jf. påstandsdokument af 5. februar 2003:

"Til støtte for frifindelsespåstanden gøres det overordnet gældende, at Færdselsstyrelsens afgørelse er gyldig.

....

Spørgsmålet om, hvorvidt en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering og dermed omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2, afgøres efter konkurrencelovens § 2, stk. 4, af den myndighed, der har fastsat reguleringen, hvilket for taxilovgivningens vedkommende

vil sige Færdselsstyrelsen, jf. § 12, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 517 af 24. juni 1999 om taxikørsel m.v. sammenholdt med § 1 i bekendtgørelse nr. 1013 af 15. december 1999 om henlæggelse af opgaver til Færdselsstyrelsen (nu afløst af bekendtgørelse nr. 834 af 20. august 2000).

Sagens kerne er herefter, hvorvidt § 16, stk. 8, i sagsøgerens vedtægter, hvorefter vogne tilsluttet sagsøgeren skal følge de takster m.v., som ledelsen fastsætter, er en direkte eller nødvendig følge af lovbekendtgørelse nr. 517 af 24. juni 1999 taxikørsel m.v. sammenholdt med bekendtgørelse nr. 220 af 31. marts 2000 om taxikørsel m.v. De relevante regler indeholdt i de to nævnte forskrifter er ikke ændret i forhold til lov nr. 329 af 14. maj 1997 om taxikørsel m.v. og bekendtgørelse nr. 249 af 24. april 1998 om taxikørsel m.v., selv om nummereringen af de enkelte bestemmelser er ændret.

....

Det er åbenbart, at hverken lovens § 12, stk. 1, nr. 8, eller bekendtgørelsens § 28 efter ordlyden indeholder et krav om enten, at de af kommunalbestyrelsen fastsatte maksimaltakster skal være bindende for alle bevillingshavere forstået på den måde, at taksterne ikke kan fraviges i nedadgående retning, eller at bestillingskontorerne skal fastsætte selvstændige takster, som de enkelte bevillingshavere ikke kan fravige.

Heller ikke i forarbejderne til loven og bekendtgørelserne er der nogen støtte for, at det - i modstrid med lovens ordlyd - har været hensigten med bestemmelserne, at priskonkurrence skulle være udelukket på lovens område.

Spørgsmålet er herefter, om de øvrige bestemmelser i taxilovgivningen sammenholdt med lovens § 12, stk. 1, nr. 8, og taxibekendtgørelsens § 28, kan medføre, at de to sidstnævnte bestemmelser stik imod deres klare ordlyd indeholder et forbud mod priskonkurrence på lovens område eller med andre ord, om § 16, stk. 8, i sagsøgerens vedtægter er en direkte eller nødvendig følge af lovgivningen.

Sagsøgeren henviser i denne forbindelse for det første til lovens § 10, stk. 1, om tilslutningspligt. Efter sagsøgerens opfattelse medfører tilslutningspligten, at der intet incitament er til at konkurrere om prisen på ture, der bestilles via bestillingskontoret eller køres efter direkte bestil-

linger, da bestillingskontoret er forpligtet til at fordel bestillinger på kørselsopgaver ligeligt blandt de tilsluttede tilladelsesindehavere efter en vurdering af, hvem der har ventet længst på en tur, og hvem som er nærmest kunden.

....

Uanset dette er det imidlertid åbenbart, at sådanne forhold ikke bevirker, at alle bestillingskontorer ifølge loven er forpligtet til i vedtægterne at fastsætte takster, som bevillingshaverne ikke må fravige.

Hertil kommer, at det ikke er korrekt, når det hævdes, at bevillingsindehavere tilknyttet det samme bestillingskontor som følge af lovgivningen intet incitament har til at konkurrere indbyrdes. Der er således intet til hinder for, at kunder, der prajer en taxi, frit vælger mellem ledige taxier. Kunder er heller ikke forpligtet til at vælge den taxi, der holder forrest i en taxirække, og kan således få tilfredsstillende eventuelle præferencer med hensyn til særlige køretøjer, chauffører m.v. og naturligvis også med hensyn til valg af taxier, der tilbyder ture til særlige lave priser.

Kravet i vedtægternes § 16, stk. 8, hvorefter vognene tilsluttet Sønderborg Taxas Økonomiske Bestillingskontor skal følge de takster, som ledelsen fastsætter, er derfor udtryk for en åbenbar konkurrencebegrænsning, der forhindrer tilsluttede taxier i at tilbyde ture til lavere priser.

....

Dernæst gør sagsøgeren gældende, at der ikke er fri adgang til at opkræve tillæg og lignende til taxameterudvisende, idet alle tillæg skal godkendes af kommunalbestyrelsen, jf. bekendtgørelsens § 29, ligesom tillæggene skal fremgå af vedtægterne for bestillingskontoret, jf. § 31, stk. 1 og 2, i bekendtgørelsen. Også på dette punkt gør sagsøgeren sig skyldig i en åbenbar fejlfortolkning af reglerne. Det fremgår jo ingen steder i loven eller bekendtgørelsen, at vognmænd m.v. er forpligtet til at opkræve tillæg endsige opkræve tillæg af en størrelse svarende til de maksimale takster, som kommunalbestyrelsen har fastsat.

Hvad angår kørselsarrangementerne, gør sagsøgeren gældende, at det følger af taxibekendtgørelsens § 30, at kunden for disse arrangementer skal aftale

prisen med bestillingskontoret, og at bevillingshaveren ikke ved sådanne kørsler har adgang til selv at fastsætte sin individuelle pris.....Bestemmelsen kræver imidlertid ikke, at kørselsarrangementerne skal foretages efter maksimaltaksten fastsat af kommunen eller efter en af bevillingskontoret fastsat generel takst for alle bevillingshaverne.

Endvidere henviser sagsøgeren til, at det i taxilovens § 11, stk. 1, nr. 2, er bestemt, at en bevillingshaver er forpligtet til at deltage i eller medvirke til andre foranstaltninger, som bestillingskontoret etablerer af hensyn til betjeningen af offentligheden.

Hertil bemærkes, at denne bestemmelse ikke i sig selv kan føre til, at en bevillingshaver efter lovgivningen er forpligtet til ikke at tilbyde billigere priser end de i henhold til vedtægterne fastsatte takster. Bestemmelsen kræver således ikke, at bestillingskontoret skal pålægge bevillingshaverne at anvende de af kommunalbestyrelsen godkendte maksimaltakster, endsige at bestillingskontoret skal pålægge disse en disciplinær bod, såfremt de ikke overholder disse takster.

.....

Sammenfattende er der intet som helst grundlag for at fastslå, at den åbenbare konkurrencebegrænsning i § 16, stk. 8, i sagsøgerens vedtægter er en direkte eller en nødvendig følge af taxilovgivningen.

Færdselsstyrelsens afgørelse i henhold til konkurrencelovens § 2, stk. 2, jf. stk. 4, er således gyldig og rigtig."

Landsrettens bemærkninger:

Under denne sag prøves dels Færdselsstyrelsens udtalelse af 13. april 2000, som er fulgt op af styrelsens udtalelse af 24. august 2000, dels Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. januar 2001.

Ad Færdselsstyrelsens udtalelse:

Færdselsstyrelsen har den administrative enekompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt en konkurrencebegrænsning i den

omtvistede bestemmelse i § 16, stk. 8, i sagsøgers vedtægter er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2, jf. stk. 4, jf. § 12, stk. 2, i lovebekendtgørelse nr. 517 af 24. juni 1999 om taxikørsel mv., sammenholdt med dagældende bekendtgørelse nr. 1013 af 15. december 1999 om henlæggelse af opgaver til Færdselsstyrelsen, jf. nu bekendtgørelse nr. 928 af 22. oktober 2001.

Som ovenfor nævnt anmodede Konkurrencestyrelsen den 30. marts 2000 om Færdselsstyrelsens bemærkninger til en "foreløbig og fortrolig sagsfremstilling" angående klagesag om bindende priser for taxikørsel i Sønderjylland. Af den medsendte foreløbige sagsfremstilling fremgik samtidig, at det var Konkurrencestyrelsens opfattelse, at det ikke var en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, at bevillingshavere skulle anvende de fastsatte maksimaltakster. I fortsættelse af høringen præciserede Konkurrencestyrelsen ved den ovennævnte e-mail den 5. april 2000, at man anmodede Færdselsstyrelsen om at tage stilling til, om (bl.a.) konkurrencebegrænsning som i en række bestillingskontorers vedtægter, der fastslår, at enhver tilsluttet vognmand skal benytte de af ledelsen fastsatte takster, er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, specielt og navnlig taxiloven og taxibekendtgørelsen. I forespørgslen blev udtrykkeligt henvist til konkurrencelovens § 2, stk. 2 og stk. 4. Henvendelsen blev besvaret ved Færdselsstyrelsens ovennævnte udtalelse af 13. april 2000. På grundlag af en henvendelse fra Dansk Taxi Forbund afgav Færdselsstyrelsen endvidere den ovennævnte udtalelse af 24. august 2000, der blev sendt til Dansk Taxi Forbund med kopi til Konkurrencestyrelsen. Som ovenfor citeret fremgår det af den sidstnævnte udtalelse, at Færdselsstyrelsen efter det anførte i notatet af 13. april 2000 ikke finder grundlag for at antage, at taxierhvervet er omfattet af bestemmelser, der umiddelbart eller som en nød-

vendig følge heraf udelukker tilladelsesindehavere fra at konkurrere indbyrdes om markedsandele.

På denne baggrund tiltræder landsretten, at der, i hvert fald med Færdselsstyrelsens supplerende skrivelse af 24. august 2000, af denne styrelse er truffet administrativ afgørelse i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 4, om, at den omtvistede vedtægtsbestemmelse ikke er en direkte eller nødvendig følge af den offentlige regulering af taxikørsel.

I taxilovens § 12, stk. 1, nr. 8, er det bestemt, at trafikministeren kan fastsætte regler om køretøjers benyttelse, afmærkning, indretning og udstyr, herunder vedrørende taxameter, kontrolapparat, printer, (...) og maksimaltakster for taxikørsel. Endvidere fremgår det af § 28 i bekendtgørelse nr. 220 af 31. marts 2000 om taxikørsel, at "maksimaltakster, herunder eventuelle takster for timebetaling, samt eventuelle særlige tillæg til taksterne, fastsættes af kommunalbestyrelsen".

Efter ordlyden af disse regler er der således ingen krav om, at fastsatte maksimumstakster for taxikørsel samtidig skal være minimumstakster. I taxilovgivningens forarbejder findes der heller ikke støtte for - i strid med lovens ordlyd - at antage, at det har været tilsigtet, at muligheden for pris konkurrence skulle afskæres på lovens område. Endelig kan det af sagsøger påberåbte ligefordelingsprincip, der er omtalt af Færdselsstyrelsen i skrivelse af 13. april 2000, heller ikke kan føre til andet resultat.

Landsretten finder derfor ikke grundlag for at tilsidesætte det skøn, der er udøvet af Færdselsstyrelsen i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 4, hvorefter taxierhvervet ikke er omfattet af bestemmelser, der umiddelbart eller som en nødvendig følge heraf udelukker tilladelsesindehavere fra at konkurrere indbyrdes om markedsandele.

Sagsøgte Færdselsstyrelsen frifindes derfor.

Ad Konkurrenceankenævnets kendelse:

Sagsøgte Konkurrencerådet har anført, at der ikke for landsretten kan ske påkendelse af sagsøgers anbringende om, at den omtvistede vedtægtsbestemmelse ikke er mærkbart konkurrencebegrænsende, jf. konkurrencelovens § 6, stk. 1. Sagsøgte har henvist til, at sagsøger ikke har gjort dette anbringende gældende under Konkurrenceankenævnets behandling af sagen. Anbringendet bør derfor heller ikke påkendes nu, jf. konkurrencelovens § 20.

Landsretten bemærker, at der under sagens administrative behandling i Konkurrencerådet blev taget stilling til, om vedtægtsbestemmelsen kunne anses som konkurrencebegrænsende som nævnt i konkurrencelovens § 6, stk. 1 og 3, jf. stk. 2. Herefter blev sagen påklaget til Konkurrenceankenævnet, hvis afgørelse siden er indbragt for retten. Ved det isolerede spørgsmål om, hvorvidt rette klageinstans er valgt, er der ved den administrative klage og siden ved indbringelse for domstolene valgt klageinstans i overensstemmelse med konkurrencelovens § 20.

Herefter findes bestemmelsen i konkurrencelovens § 20 under de nedenfor nævnte omstændigheder ikke at afskære landsretten fra at tage stilling til det nævnte anbringende.

Bestemmelsen i § 16, stk. 8, i sagsøgers vedtægter om, at tilsluttede vogne "skal følge de takster mv., som ledelsen fastsætter" kan efter ordlyden ikke forstås således, at de takster, ledelsen har fastsat, blot er maksimaltakster. Tværtimod må bestemmelsen efter en naturlig forståelse af ordlyden ses som en begrænsning af priskonkurrencen mellem vognmændene. Det, der er fremkommet under vidneforklaringerne

om anvendeligheden af bestemmelsen i relation til ledelsens muligheder for at tilbyde bestemte - for vognmændene bindende - priser under forhandlinger om kontokørsel, ses ikke at gøre nogen forskel heri.

Landsretten kan på den anførte baggrund tiltræde, at bestemmelsen i vedtægternes § 16, stk. 8, som anført af sagsøgte må anses for prisaftale, der indebærer en konkurrencebegrænsning omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1 og 3, jf. stk. 2, nr. 1. ✓

Idet den nævnte vedtægtsbestemmelse efter det ovenfor anførte endelig ikke kan anses som en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, frifindes sagsøgte Konkurrencerådet. ✓

Med sagens omkostninger forholdes som nedenfor bestemt.

T h i k e n d e s f o r r e t :

Sagsøgte Konkurrencerådet og sagsøgte Færdselsstyrelsen frifindes for de påstande, der er nedlagt af sagsøger, Dansk Taxi Forbund (DTF) som mandatar for Sønderborg Taxas Økonomiske Bestillingskontor.

I sagsomkostninger betaler Dansk Taxi Forbund (DTF) inden 14 dage 30.000 kr. til sagsøgte Konkurrencerådet og 20.000 kr. til sagsøgte Færdselsstyrelsen.

(Sign.)

Udskriftens rigtighed bekræftes. Østre Landsrets kontor, den 17/5-2003

Marianne Rou
Ordfører